

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**“SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE VÍCTIMAS DE
DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS”**

**Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en Gobierno y
Políticas Públicas**

AUTORA

Giovanna Fabiola Vélez Fernández

ASESORA

Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

JURADO

Mercedes Amalia Crisóstomo

Arturo Maldonado Nicho

LIMA - PERÚ

noviembre, 2019

RESUMEN EJECUTIVO

La desaparición forzada tuvo como principales víctimas a la población rural, campesinos quechuablantes en su mayoría varones, entre los 15 a 35 años como señala el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), la desaparición fue un proceso complejo, iniciado por la detención arbitraria de la víctima generalmente a partir de una incursión violenta en sus domicilios por miembros de las fuerzas del orden que solían operar encapuchados en horas de la madrugada. Luego de ello, una vez trasladados a las bases militares, eran cruelmente torturados, como lo narran quienes se conocen como “reaparecidos” y finalmente en la mayoría de casos ejecutados.

Siendo así, durante más de 20 años los familiares de las víctimas de desaparición forzada, han venido buscando justicia y también los restos de sus “desaparecidos”, situación complicada, dolorosa para ellos en tanto en la mayoría de casos no han encontrado una respuesta satisfactoria por parte del Estado peruano.

En ese contexto, surgió la necesidad de identificar a las víctimas de desaparición forzada de personas y por ello se creó el primer registro de ausencia por desaparición en el año 2004, posteriormente el registro único de víctimas (RUV), el registro de casos del Ministerio Público, la lista base de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y finalmente el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro- RENADE. Si bien este último

debe sistematizar la información de los registros preexistentes, sin embargo, se advierte una coexistencia de registros al continuar los anteriores vigentes.

En esa línea de argumentación, la propuesta innovadora consiste en la creación de un sistema nacional de atención y reparación de víctimas de Desaparición Forzada, el cual deberá incluir una plataforma de información o software que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que administran registros sobre víctimas de Desaparición Forzada.

DESCRIPTORES: Desaparición Forzada, Sistema, Sitios de Entierro, Registro, Víctimas, RENADE, Violencia Política, Enfoques, Política Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Reparaciones, Alternativas, Causas.

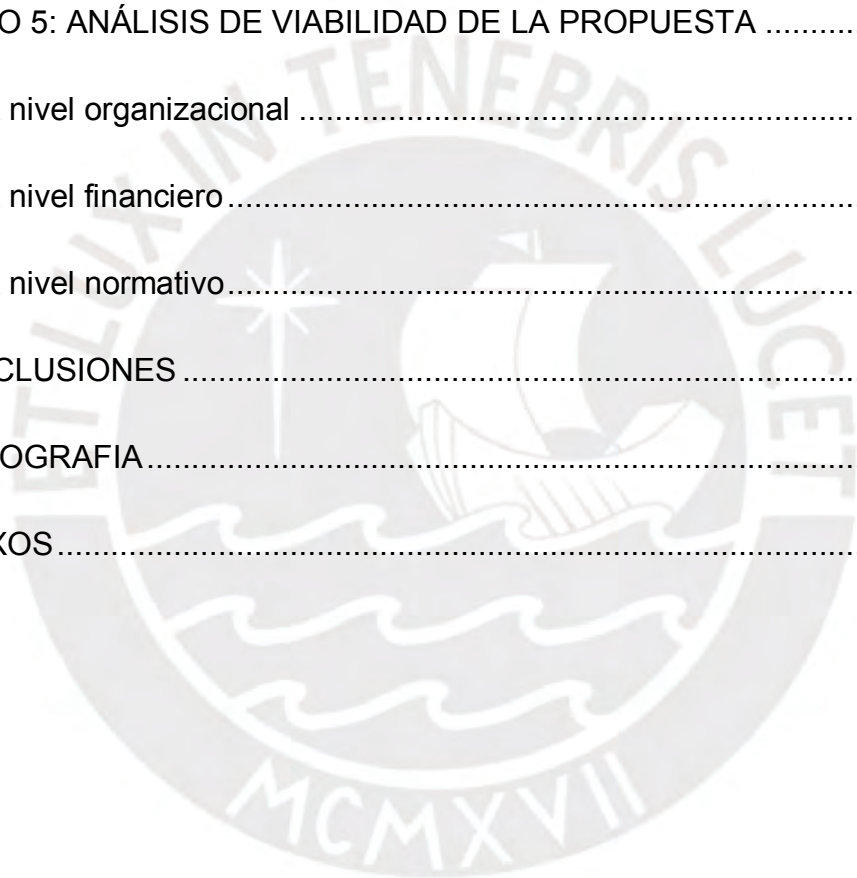


CONTENIDOS

INTRODUCCION	9
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1.1. Identificación del problema.....	11
1.2. Redacción del problema.....	11
1.3. Período de investigación.....	12
1.4. Población afectada.....	12
1.5. Evidencia del problema.....	13
1.6. Marco teórico para abordar la problemática.....	16
1.7. Desarrollo del marco normativo e institucional.....	20
1.7.1. Marco normativo.....	20
1.7.2. Marco institucional.....	22
1.8. Relación con la Ciencia Política.....	24
1.9. Marco de políticas públicas.....	28
1.9.1. Generales.....	28
1.9.2. Específicas.....	29
CAPITULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA.....	32
2.1. Modelo causal.....	32
2.2. Causas identificadas.....	34

2.2.1.	Causa N° 1: Registros coexistentes con finalidades distintas.....	34
2.2.2.	Causa N° 2: Insuficiente articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema	51
2.2.3.	Causa N° 3: Paulatina implementación de la Política de búsqueda de personas desaparecidas.....	53
2.3.	Índice de jerarquización de causas	56
CAPITULO 3: ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION		60
3.1.	Alternativa 1: Registro Unico de víctimas de desaparición forzada.....	60
3.2.	Alternativa 2: Fortalecimiento de la articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema.....	75
3.3.	Alternativa N° 3: Adecuada implementación de la Política de búsqueda de personas desaparecidas	77
CAPÍTULO 4: DISEÑO DE LA INNOVACIÓN		82
4.1.	Redacción de la propuesta.....	82
4.2.	Relación con el problema de investigación	88
4.3.	Tipo de innovación.....	90
4.4.	Marco teórico del proyecto de innovación	92
4.4.1.	Enfoque de género	94
4.4.2.	Enfoque Intercultural.....	95
4.4.3.	Enfoque de sistema	96
4.4.4.	Enfoque Humanitario	98
4.4.5.	Enfoque orientado a la superación de condición de victimidad	98

4.5. Alcance de la propuesta.....	99
4.6. Relación con la Ciencia Política	101
4.7. Actores involucrados en la propuesta innovadora.....	104
4.7.1. Entidad en la cual se desarrollará la propuesta innovadora	104
4.7.2. Actores que requieren ser involucrados en la propuesta innovadora	
108	
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LA PROPUESTA	113
5.1. A nivel organizacional	113
5.2. A nivel financiero.....	116
5.3. A nivel normativo.....	117
CONCLUSIONES	122
BIBLIOGRAFIA.....	126
ANEXOS.....	132



Lista de Cuadros

Cuadro N°1: Registros sobre Desaparición Forzada de Personas	17
Cuadro N° 2: Jerarquización de causa N° 1	58
Cuadro N° 3: Jerarquización de causa N° 2	59
Cuadro N° 4: Jerarquización de causa N° 3	60
Cuadro N° 5: Registros precedentes que alimentan el RENADE	63
Cuadro N° 6: Actores involucrados en el proyecto	111
Cuadro N° 7: Actividad 5001139: Registro Único de Víctimas de la Violencia ocurrida entre 1980-2000	118
Cuadro N° 8: Actividad 5001154: Reparaciones para las víctimas de la violencia terrorista y violación de los derechos humanos	118
Cuadro N°9: Registros existentes sobre Desaparición Forzada de personas	120
Cuadro N°10: Tabla de valorización de la Propuesta	122

Lista de Gráficos

Gráfico N° 1: Personas desaparecidas en el contexto de violencia política	48
Gráfico N° 2: Necesidades diferentes a las cuales debe responder el RENADE	49
Gráfico N° 3: Información en las zonas de intervención	50
Gráfico N° 4: Estas no son cifras finales	50
Gráfico N° 5: Modelo de portal web del sistema	87
Gráfico N°6: Porcentaje de casos de desaparición forzada de personas (CVR)	102
Gráfico N° 7: Delimitación temática del sector justicia y derechos humanos	107
Gráfico N° 8: Organigrama que permita identificar la entidad pública en la cual se implementará la innovación	110
Gráfico N° 9: Sistema de atención integral a las víctimas de desaparición forzada	114

INTRODUCCION

El presente proyecto aborda la problemática presentada debido a la ausencia de un registro único sobre las víctimas de desaparición forzada en el país, situación que ha limitado las posibilidades de identificación de las mismas, así como el otorgamiento de reparaciones a sus familiares, quienes según la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas son consideradas también víctimas de dicho delito. Así, hasta la fecha no se conoce realmente cuantos desaparecidos hay en nuestro país, situación que limita el derecho a la verdad y a otorgar las reparaciones correspondientes.

En esa línea de argumentación, la propuesta innovadora consiste en la creación de un sistema nacional de atención y reparación de víctimas de Desaparición Forzada, el cual deberá incluir una plataforma de información o software que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que administran registros sobre víctimas del conflicto armado interno. Estas entidades son la Defensoría del Pueblo, la CMAN, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, también debería comprender a las instituciones responsables de otorgar las reparaciones a las víctimas en salud, educación, vivienda y justicia como por ejemplo el Ministerio de Salud, Essalud, Ministerio de Educación, Poder Judicial, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la Nación, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Ministerio de Cultura, Ministerio de Inclusión Social, gobiernos regionales y locales, entre otros.

Así, en el primer capítulo se abordará la identificación de la problemática, el período de investigación, la población afectada, marco teórico para evaluar la problemática y su relación con la ciencia política. En el segundo capítulo se analizará el modelo causal a seguir y las posibles causas de la problemática entre las que se ha identificado: registros coexistentes con finalidades distintas, falta de articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema y paulatina implementación de la política de búsqueda de personas desaparecidas.

Por su parte, en el tercer capítulo se realizará el análisis de las tres alternativas de solución a las causas identificadas. En el cuarto capítulo se abordará el diseño de la propuesta de innovación, su relación con el problema identificado y el enfoque de innovación que se utilizará. Asimismo, se presentará el marco teórico y los diversos enfoques como: el enfoque de género, de derechos humanos, intercultural, de sistema, humanitario y de la condición de victimidad.

Finalmente, en el último capítulo se analizará la viabilidad de la propuesta a nivel organizacional, a nivel financiero y normativo culminando en la valorización de cada propuesta.

CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Identificación del problema

El problema principal que he identificado es la ausencia de un registro único sobre víctimas de desaparición forzada del conflicto armado interno en el periodo 1980- 2000 toda vez que existen diversas cifras sobre las víctimas de desaparición forzada, por ejemplo el Registro de Ausencia por Desaparición que estuvo a cargo de la Defensoría del Pueblo considera a 1920 personas desaparecidas mientras que el Registro Único de Víctimas (RUV) en el período 2007-2016 registró a 27, 795.

1.2. Redacción del problema

La ausencia de un registro único sobre las víctimas de desaparición forzada en el país ha limitado las posibilidades de identificación de las mismas, así como el otorgamiento de reparaciones a sus familiares, quienes según la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas son consideradas también víctimas de dicho delito. Así, hasta la fecha no se conoce realmente cuantos desaparecidos hay en nuestro país, situación que limita el derecho a la verdad y otorgar las reparaciones correspondientes. Por ello, la necesidad de contar con un registro único nacional centralizado que contenga la información sobre las víctimas de desaparición forzada a fin de identificar a las mismas y que coadyuve a las acciones de búsqueda de restos por entidades públicas y privadas. Asimismo, permitirá fortalecer la investigación forense y el acompañamiento psicosocial de los familiares.

Efectivamente, se requiere contar con un registro “humanitario” que permita gestionar la información y contribuya a la solución de un problema público vinculado a la “individualización de las víctimas de desaparición forzada” que permita documentar los casos y los hechos en los que se produjo la desaparición. Asimismo, permitirá consolidar la información de los familiares para contar con evidencia para la implementación de políticas públicas de búsqueda, identificación, reparaciones integrales de los familiares de las víctimas, y con la investigación en materia de derechos humanos.

1.3. Período de investigación

El período de investigación sería a partir del año 2016 al 2018 y se iniciaría en el año 2016 porque en ese año se emite la “Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000” (Congreso de la República 2016), que dio lugar al Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. El período final sería el año 2018 debido a que el Registro e Investigación Forense de personas desaparecidas ha sido creado recién en este gobierno (MINJUSDH 2017a), por ello considero que en un año de creación ya se podrían advertir el registro de los primeros casos y las dificultades que pudieran presentarse en su implementación.

1.4. Población afectada

La desaparición forzada tuvo como principales víctimas a la población rural, campesinos quechuablantes en su mayoría varones, entre los 15 a 35 años

como señala el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003a)¹.

Es por ello que, la población afectada son los familiares de los desaparecidos de Lima, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, San Martín y Huánuco, cuyos familiares aún no han sido incluidos en el registro. Así como también la sociedad peruana afectada en su derecho a la verdad, porque aún no se sabe con certeza cuántos desaparecidos hay.

1.5. Evidencia del problema

En este apartado se expondrá cifras, datos, estadísticas, fuentes, entre otros, que integran los registros implementados de desaparecidos durante el conflicto armado interno y que tienen relación con la problemática de la presente investigación. Es importante señalar que, si bien ha habido esfuerzos por parte del Estado peruano de crear registros como el Registro Único de Víctimas a cargo del Consejo de Reparaciones (Congreso de la República 2005) y el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (Congreso de la República 2004) a cargo de la Defensoría del Pueblo, hasta la fecha no se cuenta con un registro unificado de las víctimas de desaparición forzada.

La tarea de contar con un registro no ha sido fácil debido a los problemas presentados para levantar información como por ejemplo: la antigüedad de los casos, la escasa documentación con la que se cuenta, la dificultad para identificar a las víctimas, ya que muchas no contaban con documento alguno que acreditara su identidad y hasta su propia existencia. Además de los errores

¹ www.cverdad.org.pe

cometidos por RENIEC al momento de consignar en las actas los nombres y apellidos de las víctimas (Defensoría del Pueblo 2005a: 97). En efecto, existen diversas cifras sobre las víctimas de desaparición forzada ya que, por ejemplo, el Registro de Ausencia por Desaparición que estuvo a cargo de la Defensoría del Pueblo considera a 1920 personas desaparecidas.

Por su parte, el Consejo de Reparaciones está a cargo del Registro Único de Víctimas, tanto individuales como colectivas, de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, de acuerdo con el período establecido en las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Así, hasta diciembre de 2013 se tiene inscritos en el RUV a 188,417 víctimas individuales (Libro 1) y 5,743 víctimas colectivas (Libro 2).

A efectos de ilustrar mejor la problemática presento el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 1

Registros sobre Desaparición Forzada de personas				
Registro	Institución a cargo	Finalidad	N° de casos registrados	Período de funcionamiento
Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada	Defensoría del Pueblo	Emitir una Constancia de Ausencia por Desaparición	1920	Sigue vigente
Registro Único de Víctimas (RUV)	Consejo de Reparaciones	Registrar a las víctimas tanto individuales como colectivas, de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000	223,567 víctimas de violencia política (2007-2016). Sobre Desaparición Forzada (27795 víctimas)	Sigue vigente
Ministerio Público	Ministerio Público	Trabaja solo sobre casos judicializados	800 casos aproximados	Sigue vigente

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, en el caso del registro de víctimas de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, recibió reportes directos de 4,414 casos de desaparición forzada de personas en por lo menos 18 de los 24 departamentos del país y donde en el 65% de esos casos el paradero de las víctimas continúa desconocido (CVR 2003a:113). No se trató de un registro propiamente dicho sino de una compilación de datos. Es importante señalar que esta cifra sirvió de fuente al trabajo que realizó la Defensoría del Pueblo en el Registro de Ausencia por Desaparición.

1.6. Marco teórico para abordar la problemática

Para efectos de este trabajo resulta fundamental abordar el concepto de política pública, su relación con la gestión como dos caras de la misma moneda que hacen posible su implementación y, específicamente, el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas. Desde esa perspectiva, una definición de política pública de acuerdo a Roth es: *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”* (2002:27)².

En similar sentido Joan Subirats considera a la Política Pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de

² alertacontraelracismo.pe

manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (2008:36).

Por su parte, la OCDE como elementos comunes a la formulación de políticas públicas ha señalado que el ciclo común de las políticas, incluye identificación, planificación y diseño de políticas, decisión sobre políticas, formulación e implementación de programas y evaluación de programas (Banco Mundial 2010:15). Así también, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2009), las políticas públicas están asociadas a cómo un gobierno toma decisiones y cómo se vincula con la sociedad.

Desde esa perspectiva, la necesidad de registro y búsqueda de personas desaparecidas es un problema público en el cual es clave el papel de los actores públicos a fin de adoptar medidas concretas en favor de la población afectada señalada líneas arriba en el acápite 1.4. En ese aspecto, el Estado ha ido adoptando medidas concretas plasmadas en actos formales para resolver el problema como la adopción del Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas (MINJUSDH 2016), la Ley N° 30470 de Búsqueda de personas desaparecidas (Congreso de la República 2016) y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 (MINJUSDH 2014 a; 2014b). Es importante resaltar que el último y vigente Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH 2018 a; 2018b) se diferencia del anterior porque no establece como una acción concreta *“Implementar una política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas”*

(MINJUSDH 2014b), lo cual considero es un retroceso en la línea de búsqueda de personas desaparecidas.

Sobre el enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas se refiere a que las intervenciones públicas diseñadas e implementadas por el Estado peruano cuenten con un enfoque de derechos. Al respecto, de acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por enfoque de derechos se entiende lo siguiente: *“El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”* (OHCHR 2006:15)³. En ese aspecto, este enfoque se ha aplicado al Plan Nacional de Derechos Humanos, sin embargo sería necesaria una Política de Búsqueda de Personas Desaparecidas que contenga como uno de sus ejes centrales el Registro y Búsqueda de Personas Desaparecidas que siguiendo el ejemplo colombiano se enmarque en una Política Pública Integral de Derechos Humanos (DDHH).

Es importante señalar también que, la Ley N° 1448 (Congreso de la República de Colombia 2011) por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras

³ <http://acnudh.org/>

disposiciones, contempla en su artículo 13° un enfoque diferencial⁴, por el cual el Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado⁵. Dicho enfoque, no se ha contemplado en la Ley del Registro Único de Víctimas (Congreso de la República 2005).

Sobre la relación entre las políticas públicas y la gestión pública es importante considerar que, según los estudios para gobernanza pública de la OCDE, la Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, (PNMGP) 2013- 2016 requiere como elementos clave: *“un sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento: la Secretaría de Gestión Pública tiene el mandato de asegurar una gestión pública eficiente apoyando a las instituciones públicas a construir sistemas de información con un proceso de seguimiento y evaluación establecido así como con estrategias de gestión de conocimiento adecuadas”*.

Cabe indicar que el enfoque transversal de derechos humanos se aplica también en la gestión pública y le asegura un objetivo que es propiciar avances

⁴ Ley N° 1448 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones- Congreso de la República de Colombia 2011.

⁵ Ibid

sostenibles en el desarrollo; detectando y combatiendo las desigualdades, las prácticas discriminatorias y las relaciones de poder injustas. El enfoque transversal de derechos humanos se materializa cuando en el diseño e implementación de políticas públicas se considera “el enfoque basado en derechos humanos” (EBDH), el cual permite que las políticas públicas tengan las siguientes características: *“Consideran primordialmente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad o especial protección; Promueven la articulación de diferentes intervenciones del Estado (componente multidisciplinario e interinstitucional); Convocan una amplia participación de la sociedad civil; y, el EBDH debe tener como referencia los estándares mínimos para acceder a una vida digna establecidos internacionalmente”* (MINJUSDH 2017c: 24).

1.7. Desarrollo del marco normativo e institucional

1.7.1. Marco normativo

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (de la que el Perú es parte) considera como “víctimas” en su artículo 24: *“1. A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “víctima” la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”* (ONU 2010)⁶.

⁶ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

Asimismo, la obligación de reparar a las víctimas está contemplada en los artículos 15° y 24° de la referida Convención. Al respecto, el artículo 15° establece: *“Los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos”* (ONU 2010)⁷. Asimismo, en el artículo 24° se señala que: *“3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos”* (ONU 2010)⁸.

Así, la Convención de la ONU sobre desapariciones forzadas es un instrumento parte del ordenamiento peruano. En efecto, esta convención adoptada por la ONU el 20 de diciembre de 2006 fue aprobada por Resolución Legislativa (Congreso de la República 2012) y ratificada mediante Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE 2012). Asimismo, mediante Resolución Suprema N° 034-2015-RE (MRE 2015), se reconoció la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada en virtud del artículo 31° de la Convención de Naciones Unidas para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, lo cual constituye un avance en la protección de los derechos humanos.

⁷ <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

⁸ www.comisiondebusqueda.com

Así, el artículo 55° de la Constitución Política establece que *“los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”*. Del mismo modo, la Cuarta Disposición Transitoria Final que señala: *“Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*.

En esa línea, se publicó la “Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000” (Congreso de la República 2016), que dio lugar al Plan Nacional de búsqueda de personas desaparecidas (MINJUSDH 2016). En el título III de la referida ley se regula sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro.

Cabe indicar que, la Ley N° 30470 tiene como finalidad priorizar el enfoque humanitario en la búsqueda de personas desaparecidas, asimismo en el artículo 5 literal b establece como una de las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: *“Centralizar, actualizar y administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro”* (Congreso de la República 2016).

1.7.2. Marco institucional

La ausencia de un registro único de víctimas afecta el derecho a la verdad de los familiares de las víctimas y de la sociedad peruana en su conjunto. Este derecho ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 2488- 2002-HC/TC emitida en el caso de Genaro Villegas Namuche el 18 de marzo de 2004.

Cabe señalar que, si bien existen esfuerzos de parte del Estado por identificar a las víctimas hasta la fecha no se sabe con seguridad cuántos desaparecidos hay. De ahí que como se indica en el Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas (1980-2000): *“(...) el número de personas desaparecidas se estima en más de 13,000 y son muchos los familiares que después de 30 años siguen esperando una respuesta sobre su paradero. Por ello, es una obligación impostergable del Estado hacer todos los esfuerzos necesarios para su búsqueda”* (MINJUSDH 2016)⁹.

Es por ello que, en cumplimiento de la obligación creada mediante Ley N° 30470, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando en el artículo 89° que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el órgano de línea encargado de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos; así como administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (MINJUSDH 2017a)¹⁰. Así, se crea la Dirección de Registro e Investigación Forense que tiene entre sus funciones:

- 1) *“Recopilar y procesar información que permita la individualización de las víctimas de desaparición, así como los hechos en los que se produjo la desaparición; 2) Recabar información referida a los familiares de las personas desaparecidas; 3) Coordinar las acciones de búsqueda realizadas por distintas entidades públicas y privadas; 4) Coordinar con entidades públicas y privadas que realizan actividades forenses, sin perjuicio de las competencias y atribuciones normativas del Ministerio Público; y 5) Centralizar, sistematizar y*

⁹ <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02488-2002-HC.html>

¹⁰ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/ROF-MINJUS.pdf>

depurar la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas (MINJUSDH 2017 a)

De lo expuesto, se entiende que tanto el Consejo de Reparaciones como la Defensoría del Pueblo y las otras entidades que administren registros que contengan víctimas de desaparición forzada deberían remitir la información a la Dirección de Registro e Investigación Forense.

Cabe señalar que mediante Resolución Directoral N° 001-2017-JUS/DGBPD¹¹ se aprobó la “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario”, la cual contiene los lineamientos para la administración del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (MINJUSDH 2017b).

La creación de la Dirección de Registro e Investigación Forense es un paso importante en la creación y unificación de un registro de víctimas de desaparición forzada, sin embargo considero que habría que analizar las dificultades con las que contaría en la ejecución de su tarea como: el presupuesto adecuado, gestión de la información, la asignación de recursos humanos especializados, la metodología y la capacidad de organización y coordinación con las otras instituciones que han sistematizado la información en registros precedentes.

1.8. Relación con la Ciencia Política

¹¹<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-no-001-2017-jusvmdhaj-dgbpd-directi-resolucion-directoral-no-001-2017-jusdgbpd-1581926-1/>

Considero que el tema se encuentra vinculado tanto con políticas públicas como con gestión pública por las siguientes razones:

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 (MINJUSDH 2014 a; 2014b) reconoce la necesidad de contar con un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, además contiene acápites específicos sobre desplazados y personas víctimas de la violencia ocurrida en el Perú entre 1980 y el 2000, teniendo como uno de sus objetivos *“Implementar los programas establecidos en el Plan Integral de Reparaciones”* (MINJUSDH 2014b: 105).

Además: *“reconoce el derecho de las víctimas a ser reparadas y, en consecuencia, la obligación del gobierno central, regional y local de implementar el Plan Integral de Reparaciones (PIR), bajo los principios de celeridad, no discriminación y de expresión reparadora de la acción, entre otros”* (MINJUSDH 2014b: 103).

De ahí que el tema propuesto se vincula con políticas públicas sobre derechos humanos toda vez que se inserta en el objetivo 24: *“Implementar Programas Sociales establecidos en el Plan Integral de Reparación del Plan Nacional de Derechos Humanos en la acción: Implementar una política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas”* (MINJUSDH 2014b: 105).

Cabe señalar que, si bien el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH 2018a; 2018b) ya no señala expresamente como objetivo la *“política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los*

restos óseos de las personas desaparecidas”, sin embargo estaría comprendido en el Lineamiento Estratégico N° 3 y en el objetivo estratégico 1 del acápite 13 que hace referencia a las personas víctimas de la violencia ocurrida entre los años 1980 y 2000 (MINJUSDH 2018b:147-148). En este objetivo estratégico 1 se indica: *“garantizar el ejercicio de derechos y acceso a los programas de reparaciones de forma integral según corresponda a las víctimas individuales y colectivas del período de violencia”* (MINJUSDH 2018b:148).

Por ello, la necesidad de contar con un registro único nacional centralizado que contenga la información sobre las víctimas de desaparición forzada a fin de identificar a las mismas y que coadyuve a las acciones de búsqueda de restos por entidades públicas y privadas. Asimismo, permitirá fortalecer la investigación forense y el acompañamiento psicosocial de los familiares.

La búsqueda de personas desaparecidas y entrega de restos durante muchos años no ha sido una política debidamente implementada. Por ello, diversos sectores de la sociedad criticaron en su oportunidad la falta de interés del Estado peruano en otorgar los recursos necesarios para buscar, identificar y entregar los restos de los miles de desaparecidos a sus familiares (Reategui, Barrantes y Peña 2012).

La Comisión de la Verdad y Reconciliación propuso como política para atender el problema de las personas desaparecidas la creación de una Comisión Nacional de Personas Desaparecidas (CNPD) y una Oficina de Personas Desaparecidas (OPD) que deberían implementar un Plan Nacional de

Investigaciones Antropológico Forense (PNIAF) (CVR 2003b)¹². Sin embargo, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo le dieron importancia al problema y no adoptaron ninguna medida especial. Solo el Ministerio Público asumió el reto, sin apoyo de ninguna otra instancia del Estado, mediante dos «entidades» dentro de la institución: el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos y el Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal (Reategui, Barrantes y Peña 2012: 57)¹³.

Por su parte, considero que se vincula con gestión pública, puesto que si bien la creación de Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es un avance sería importante determinar si el presupuesto asignado y los recursos son suficientes para cumplir con la tarea que le corresponde.

En efecto, uno de los principales esfuerzos del gobierno peruano para enfrentar los retos tradicionales para el establecimiento y conducción de una estrategia nacional integrada de mediano plazo, y para diseñar y entregar servicios públicos de manera efectiva, eficiente y transparente, fue la adopción del Estado peruano en el 2013, de una política nacional de modernización de la administración pública (PCM 2013). Esta política se basa en el Decreto Supremo 025-PCM-2010 (PCM 2010) y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la

¹²<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.3.%20PLAN%20NACIONAL%20FORENSE.pdf>

¹³http://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/desaparicion-forzada-y-derechos-humanos-de-las-victimas-la-respuesta-humanitaria-a-las-demandas-de-verdad-justicia-y-reparaciones-en-el-peru/

República 2007). Desde esa perspectiva un elemento importante es la gestión de la información para generar políticas públicas, toda vez que uno de los problemas del país es la falta de información estadística sobre determinados temas.

1.9. Marco de políticas públicas

1.9.1. Generales

A continuación, presento el marco de políticas generales y específicas en las cuales se enmarca el tema propuesto:

- **Plan Bicentenario**

El Plan Bicentenario, actualmente en proceso de revisión, reconoce la importancia de promover y respetar los derechos humanos como una de las metas que debemos alcanzar como país. Por este motivo, ha incluido como Eje Estratégico N° 1 actividades relativas a derechos fundamentales y dignidad de las personas. Dentro de estos lineamientos de política, se destaca la erradicación del trabajo infantil y la eliminación de la violencia familiar, así como el desarrollo normativo de los derechos fundamentales y el cumplimiento de sus estándares internacionales (MINJUSDH 2014b: 22).

- **Acuerdo Nacional**

En el Acuerdo N° 30 referido a *“Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional”*, se establece que: *“el Estado se compromete a continuar con la reconciliación nacional bajo el convencimiento que sólo en un clima de paz y concordia el Perú derrotará a la pobreza y alcanzará el bienestar. Por ello, se establece como uno de sus objetivos “propender a la*

*atención integral de las secuelas de la violencia y reparación a las víctimas*¹⁴.

• **Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública**

La Política Nacional sobre la Modernización de la Gestión Pública establece como uno de los componentes de la gestión pública orientada a resultados: la recolección y análisis de datos (gestión de la información).

Por ello, señala que un elemento imprescindible de la gestión por resultados es el proceso continuo de recolección y análisis de datos que tienen como objetivo el seguimiento y monitoreo de los indicadores de insumo, proceso y producto, así como la evaluación de los resultados e impactos de las actividades, programas y proyectos desarrollados por una entidad, con el propósito de mejorar o garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos (PCM 2013:34)¹⁵.

Desde esa perspectiva resulta fundamental contar con un registro único que consolide la información sobre las víctimas de desaparición forzada y contribuya a la política de búsqueda de personas desaparecidas así como al otorgamiento de reparaciones individuales y colectivas.

1.9.2. Específicas

• **Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016**

¹⁴<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/30-eliminacion-del-terrorismo-y-afirmacion-de-la-reconciliacion-nacional/>

¹⁵ <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Sobre las políticas específicas con las que este trabajo guarda relación, tenemos el Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas.

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 (MINJUSDH 2014b) tiene 4 lineamientos estratégicos que serían los siguientes: 1) Promoción de una cultura de derechos humanos en el Perú; 2) Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección; 4) Fortalecimiento del ordenamiento jurídico interno, a través de la implementación de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. De ahí que el tema propuesto se vincula con políticas públicas sobre derechos humanos toda vez que se inserta en el Lineamiento Estratégico 3, objetivo 24: Implementar Programas Sociales establecidos en el Plan Integral de Reparación del Plan Nacional de Derechos Humanos en la acción: Implementar una política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas.

- **Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021**

El actual Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH 2018 a; 2018b), el cual, a diferencia del anterior, no establece como una acción concreta “Implementar una política pública para la búsqueda,

identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas”.

En efecto, en el Lineamiento Estratégico N°3 se indica “Diseño y Ejecución de Políticas a favor de personas víctimas de violencia entre 1980-2000 y como objetivo estratégico 1 se indica *“garantizar el ejercicio de derechos y acceso a los programas de reparaciones de forma integral según corresponda a las víctimas individuales y colectivas del período de violencia”* (MINJUSDH 2018b:148).

Es por ello que, considero que el tema de proyecto que propongo estaría insertado en el Lineamiento Estratégico N°3 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

- **Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas**

Sobre el Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas cuenta con 3 objetivos estratégicos vinculados directamente con la necesidad de un registro nacional de víctimas de desaparición forzada y sitios de entierro. Así los objetivos estratégicos son los siguientes:

1) Conocer lo que ocurrió con las personas desaparecidas, agotando todos los esfuerzos de búsqueda. De ser el caso recuperar, identificar y restituir los restos humanos encontrados a sus familiares; 2) Atender el impacto psicosocial producido tanto por la desaparición como por el proceso de búsqueda; y 3) Promover que la participación de los familiares en los procesos de búsqueda se dé a partir de decisiones tomadas por ellos mismos, sobre la base de información entregada de manera clara, oportuna y suficiente (MINJUSDH 2016:11-12).

2. CAPITULO 2: CAUSAS DEL PROBLEMA

2.1. Modelo causal

Considero que el tema escogido al ser un tema vinculado a derechos humanos requiere entrevistas en profundidad que permitan conocer el procedimiento de inscripción de víctimas en los diferentes registros sobre Desaparición Forzada de personas.

La entrevista cualitativa al ser una herramienta **íntima, flexible y abierta** (King y Horrocks, 2009) permite conseguir información sobre las dificultades, avances y desafíos de los registros existentes sobre víctimas de desaparición forzada, así como la importancia de tener un único registro que permita conocer el número de desaparecidos, determinar reparaciones e implementar políticas de búsqueda.

La entrevista que se utilizó para el presente trabajo fue una entrevista semi estructurada (Grinnell y Unrau, 2007), toda vez que como entrevistadora si bien elabore una guía de preguntas que realicé casi en su totalidad tuve la libertad de hacer algunas precisiones o preguntas adicionales.

La entrevista se elaboró siguiendo la metodología de Creswell (2009) quien señala que: *“las entrevistas cualitativas deben ser abiertas, sin categorías preestablecidas, de tal forma que los participantes expresen de la mejor manera sus experiencias”* (Creswell 2009).

Efectivamente, las preguntas que se realizaron fueron preguntas abiertas que permitieron a los entrevistados expresar sus experiencias en el proceso de inscripción de víctimas en los diferentes registros, así como las expectativas que tienen en relación a los registros y proceso de búsqueda en el caso de los familiares y representantes de la sociedad civil.

Los entrevistados son y han sido funcionarios públicos que han trabajado los temas de derechos humanos en el Estado¹⁶. Además son de profesión abogados. Por ello, se ha entrevistado a 9 personas entre funcionarios y ex funcionarios públicos que han trabajado en la Dirección General de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de Reparaciones y la Dirección General de búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, se entrevistó a familiares directos de los desaparecidos y profesionales comprometidos con el tema desde la sociedad civil. Cabe señalar que, se aplicó el protocolo de consentimiento informado de la PUCP a los entrevistados a efectos de grabar la entrevista con fines académicos.

Por su parte, para identificar las causas del problema he recurrido a informes emitidos por instituciones como la Defensoría del Pueblo, Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) y Konrad Adenauer, Naciones Unidas, Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como la normatividad y Planes Nacionales relacionados a la materia.

¹⁶ Se entrevistó al actual Vice Ministro de Derechos Humanos-Daniel Sanchez y la Directora General de Búsqueda de Personas Desaparecidas- Mónica Barriga.

2.2. Causas identificadas

En el capítulo 1 se identificó como problema de la presente investigación: *“la ausencia de un registro único sobre víctimas de desaparición forzada del conflicto armado interno en el periodo 1980-1992”*. Así, se han podido identificar como causas del problema planteado las siguientes:

2.2.1. Causa N° 1: Registros coexistentes con finalidades distintas

La tarea de contar con un registro no ha sido fácil debido a los problemas presentados para levantar información como por ejemplo: la antigüedad de los casos, la escasa documentación con la que se cuenta, la dificultad para identificar a las víctimas, ya que muchas no contaban con documento alguno que acreditara su identidad y hasta su propia existencia.

Así, como señala el Informe de Defensoría N° 97 (Defensoría del Pueblo 2005a) la escasa información en algunos casos y problemas de identificación e individualización de las víctimas ha dificultado el registro de información de la totalidad de los casos de desaparición forzada. Ello se debe a que muchas de las personas desaparecidas no contaban con documento alguno que acredite su existencia, y en otros casos porque los nombres y apellidos de las víctimas han sido consignados erróneamente en los registros civiles de las municipalidad, en el RENIEC¹⁷, y en instituciones privadas. De las 251 constancias entregadas, 33 víctimas no contaban con documentos de identidad se ha logrado individualizar a la víctima en base a la partida de matrimonio, certificados de estudio,

¹⁷ Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

certificados de autoridades comunales entre otras (Defensoría del Pueblo 2005 a)¹⁸.

Al respecto uno de los entrevistados manifiesta que el lugar en donde ocurrieron las desapariciones y la dificultad de acceso a la información dificultó el proceso de registro:

“A ver, (...), una de la dificultad logística, sobre todo para el trabajo de verificación en campo, de llegar a todos los distritos, lugares, básicamente de la zona alto andina del país o de selva también para hacer la verificación in situ sobre la desaparición de la persona ¿no? [...] También es conveniente este tema de la verificación en campo. Porque muchos de los familiares también sufrieron desplazamiento forzado. Este, el fenómeno de la desaparición muchas veces estuvo acompañado por la persecución a los familiares y, en consecuencia, también el desplazamiento de ellos ¿no? En algunos casos no se ubicaba a los familiares para que ellos ratificasen la desaparición de la persona”.

(José Luis Requiz Espinoza, abogado, ex Comisionado para la Adjuntía de DDHH de la Defensoría del Pueblo)

En el mismo sentido la entrevistada Susana Cori Ascona señala lo siguiente:

“Yo entiendo que lo difícil fue la poca prioridad de cuál era el objetivo de este registro ¿no? Como sabemos, muchos de los desaparecidos provienen de zonas alejadas del país. Las personas desaparecidas pertenecían a sectores vulnerables, sectores con poco acceso a información. Entonces no era muy clara la finalidad de este registro para ellos. Se pensaba más bien, se pudo haber confundido con temas de verdad, de justicia, reparación, cuando la ley establecía finalidades muy precisas que era la regularización de la situación jurídica. La incorporación en este registro no le daba al familiar el derecho a una reparación, tampoco el inicio de una investigación judicial sobre su situación ni tampoco le permitía a la Defensoría del Pueblo iniciar un proceso de búsqueda de los desaparecidos. Entonces yo creo que esa pudo haber sido una de las principales dificultades y la poca claridad sobre la finalidad tan específica que tenía este registro. [...] Ciertamente no hay muchas personas inscritas en este registro o muchos desaparecidos. Creo que es, y esto como

¹⁸ www.desaparecidoshastacuando.com

una apreciación personal, creo que es porque la Defensoría si informó adecuadamente cuál era la finalidad y de pronto no fue el principal interés de los familiares”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

En el capítulo 1 se señaló que a la fecha coexisten 3 registros con distintas finalidades: el Registro de Ausencia por Desaparición que estuvo a cargo de la Defensoría del Pueblo considera a 1920 personas desaparecidas mientras que el Registro Único de Víctimas en el período 2007-2016 registró a 27, 795 y el Registro e Investigación Forense de personas desaparecidas creado recién en este gobierno mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-JUS que a la fecha cuenta con una lista preliminar de personas desaparecidas en el período de violencia política 1980-2000 (MINJUSDH 2017 a)¹⁹ derivada de los registros pre existentes que corresponde depurar y cuya finalidad es contribuir a la búsqueda de personas desaparecidas, hallazgo de restos y lugares de entierro. Así, a continuación detallo los 3 registros vigentes en la actualidad sobre Desaparición Forzada.

2.2.1.1. El Registro de Ausencia por Desaparición Forzada

Mediante Ley N° 28413 se creó el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo, la que mediante Directiva N° 01-2005-DP establece un procedimiento especial, para verificar los casos de desaparición forzada (Defensoría del Pueblo 2005b). Este procedimiento constaba de las siguientes etapas: Primero, análisis de los antecedentes del caso, Segundo, verificación administrativa y directa; y, Tercero,

¹⁹ El 23 de abril de 2018 se presentó en el Auditorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la lista preliminar del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro-RENADE.

verificación directa consistente en entrevistas con familiares y testigos (Defensoría del Pueblo 2005b).

El Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada creado en el año 2005 fue el primer esfuerzo por crear un registro especial sobre víctimas de desaparición forzada a fin de identificarlas y determinar su situación jurídica. Así, este registro tuvo como finalidad generar un antecedente para que las personas inscritas en el pudieran acudir al Poder Judicial para iniciar sus procesos que les permitiera obtener una resolución que declarara la ausencia por desaparición. Este registro fue positivo porque se necesitaba determinar la situación jurídica de las víctimas a fin que sus familiares pudieran ejercer derechos civiles como acceso a ciertos servicios y derechos hereditarios.

Es importante señalar que, este registro tomó como base la “Lista preliminar de personas desaparecidas por la violencia (1980-2000): Los peruanos que faltan” presentada por la Comisión de Entrega de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, según lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 078 y 080-2003-PCM. En efecto, una de las recomendaciones del Informe Final de la CVR fue la regularización de la situación jurídica de los desaparecidos, “para solucionar los problemas legales generados por la desaparición forzada, y en aras de determinar una condición jurídica firme para quienes fueron objeto de una desaparición que permita a sus deudos el ejercicio pleno de sus derechos, la CVR recomendó modificar el Código Civil para establecer una figura legal especial²⁰. Dicha figura deberá reconocer mediante declaración judicial la

²⁰ www.justiciaviva.org.pe

ausencia por desaparición de quien hubiera desaparecido forzosamente, entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, sin que se tenga noticia de su suerte o paradero” (CVR 2003 a: 132-133)²¹.

2.2.1.2. Registro Único de Víctimas

En el Perú, el Sistema de Reparaciones está constituido por el Consejo de Reparaciones, a cargo del Registro Único de Víctimas y creado mediante la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) y la Comisión Multisectorial de Alto Nivel Encargada del Seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los Ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional (CMAN), creada mediante Decreto Supremo N° 011-2004-PCM (PCM 2004).

- **Consejo de Reparaciones:** El Consejo está a cargo del Registro Único de Víctimas (RUV), tanto individuales como colectivas, de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000, de acuerdo con el período establecido en las conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Es importante señalar que, el procedimiento para la inscripción en el registro único de Víctimas se encuentra regulado mediante el Reglamento de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia a cargo del Consejo de Reparaciones (MINJUSDH 2006).

²¹ www.justiciaviva.org.pe

- **Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN):** Mediante la Ley N° 28592, y su reglamento el Decreto Supremo N° 015-2006-JUS, modificado por los Decretos Supremos N° 003-2008-PCM y N° 047-2011-PCM, el Estado crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) a favor de las víctimas del proceso de violencia ocurrido entre mayo de 1980 a noviembre de 2000. El PIR comprende programas de reparaciones económicas, en salud, educación, restitución de derechos, promoción y acceso habitacional, simbólicas y colectivas. Asimismo, reconoce el derecho de las víctimas a ser reparadas y, en consecuencia, la obligación del gobierno central, regional y local de implementar el PIR, bajo los principios de celeridad, no discriminación y de expresión reparadora de la acción, entre otros.

El Registro Único de Víctimas que aún sigue vigente ha sido positivo en la medida que ha servido para registrar a las víctimas tanto individuales como colectivas de violaciones a los derechos humanos entre ellas las víctimas de desaparición forzada. Es importante señalar que, según la ex Secretaria Técnica del Consejo de Reparaciones- Susana Cori Ascona la información del registro de ausencia por desaparición sirvió para alimentar este nuevo registro.

Así, hubo dos maneras de incorporarse en este registro. La primera que se llamaba registro preexistente en el que calza por ejemplo este registro de la Defensoría del Pueblo. Es decir, la incorporación casi automática de

la información que existía en otras entidades del Estado sobre personas desaparecidas. A eso se le denominaba incorporación de registros preexistentes y el otro mecanismo o la otra fuente era a través de las solicitudes directamente presentadas ante el Consejo de Reparaciones que es el que administra el Registro Único de Víctimas a lo que se le denominaba solicitudes nuevas. Estos eran casos de las personas que nunca habían reportado su información ni ante la Defensoría, ni ante la Comisión de la Verdad ni ante alguna otra entidad pública y recién por primera vez lo hacían ante el Registro Único de Víctimas.

La inscripción en el registro se reguló a través de protocolo de incorporación de los registros preexistentes y para los casos nuevos a través de un reglamento de inscripción donde se regula cuáles son los requisitos, cuales son los documentos que se deben presentar, cuales son los criterios de evaluación que se deben seguir al interior de los equipos técnicos.

2.2.1.3. “Registro” del Ministerio Público

El Ministerio Público ha creado un subsistema fiscal especializado en derechos humanos, del que forman parte las tres fiscalías de Ayacucho y el Equipo Forense Especializado del Instituto de Medicina Legal. Este subsistema se ha hecho cargo de la gran mayoría de investigaciones²².

²² <https://www.mpfm.gob.pe/iml/efe/>

Lamentablemente, la falta de recursos limita la intervención del Ministerio Público. Midiendo sus capacidades y recursos, ha optado por trabajar con un universo manejable: en lugar de planificar su intervención sobre la base del universo conocido de 15.371 personas desaparecidas, lo hace sobre los alrededor de 800 casos denunciados y acumulados en las tres fiscalías de Ayacucho (Reategui, Barrantes y Peña 2012: 72-73). La mayoría de estas investigaciones son producto de denuncias recibidas por los fiscales en sus despachos, no de su trabajo de oficio, y se refieren tanto a las responsabilidades de las desapariciones como a la identidad de los desaparecidos.

Cabe señalar que, mediante Resolución N° 1282-2003-MP-FN se crea el Equipo Forense Especializado (EFE) para realizar el trabajo de investigación forense de casos fiscales relacionados a graves violaciones a los derechos humanos. El EFE es un conjunto multidisciplinario de profesionales del Instituto de Medicina Legal con experiencia en sus respectivas especialidades, que han sido entrenados y capacitados en el campo forense y los derechos humanos. Está integrado por especialistas en antropología social, antropología forense, arqueólogos, médicos, odontólogos, genetistas, además de personal auxiliar como fotógrafos y radiólogos que realizan las investigaciones forenses, siguiendo los protocolos internacionales como Manual de las Naciones Unidas (1991): Investigaciones sobre la prevención e investigaciones eficaces de las ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias; y las recomendaciones de otras instancias.

La coexistencia de registros sobre desaparición forzada genera incomodidad para los familiares de las víctimas de desaparición forzada que tienen que emplear tiempo y dinero en acudir a cada una de las instancias a cargo de los diferentes registros y tener que contar su historia una y otra vez lo cual contribuye a un proceso de doble victimización. En esa línea, Susana Cori indica:

“(...) cada registro tiene una finalidad distinta y eso puede explicarse analizando y revisando las propias leyes. Un poco mirando cual fue la motivación de cada una de estas leyes. Pero creo que la experiencia lo que nos dice es que, de pronto no es el mejor mecanismo es creando leyes de manera independiente, una encima de otra o superponiéndose a la otra y coexistiendo todas ellas. Es decir, ahora el familiar de una persona desaparecida tendría que ir a la Defensoría del Pueblo, al Registro Único de Víctimas y luego ahora tendría que ir a la oficina de desaparecido”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

Los entrevistados ex funcionarios del Estado manifestaron que el Ministerio Público no tiene un registro de personas desaparecidas en esos términos. Sino que tienen un registro sobre los casos que van investigando.

“No se llama registro, lo que ellos tienen es como los casos que han venido investigando. Casos por tortura, por desaparición, por ejecuciones, por homicidios y violaciones a derechos humanos en general. No hay un registro. Como cualquier otra fiscalía debe tener los reportes de los casos, las denuncias que se vienen desarrollando, pero, propiamente un registro, no necesariamente. Pero, definitivamente, hay información sobre personas desaparecidas en la fiscalía, sobre todo en las fiscalías especializadas”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

“Según mencionan, tienen un registro y el tema es que no ha sido sometido a escrutinio público. No es una lista abierta, no se puede llegar a algún tipo de opinión sobre el registro”.

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

“No, el Ministerio Público no tiene un registro de víctimas de desaparición forzada”.

(José Luis Requiz Espinoza, abogado, ex Comisionado para la Adjuntía de DDHH de la Defensoría del Pueblo)

Con respecto a un registro de desaparecidos que maneja el Ministerio Público, las respuestas de los familiares fueron diferentes. Una sostuvo que no conocía un registro, mientras que la otra sostuvo que sí conocía una especie de registro y plan piloto de búsqueda y exhumaciones y que se podría llevar a cabo.

“¿Podría decirme si el Ministerio Público tiene un registro de víctimas de desaparición forzada?

No que yo sepa no”

(Marly Anzualdo, víctima)

“Sí, hace días, no mucho, hemos tenido una reunión. Se siguen manejando un poco los 13 mil desaparecidos, pero igual, ellos ahora están haciendo todo un plan piloto para trabajar conjuntamente con el MINJUSDH, con el MINSA, Ministerio Público a raíz de la ley de búsquedas y allí nos han informado que estas cifras pueden variar, como incluso pueden crecer, pero sí cuentan como un plan piloto incluso presupuestado y todo.

¿Ese plan piloto es para el tema de la búsqueda, las exhumaciones?

Sí, sí ahí para la búsqueda por ejemplo nos señalaban para el caso de Ayacucho que ya han pedido un presupuesto. No quiero darle un poco en cantidades porque nos dijo que era su plan piloto y no le gustaría todavía, pero ellos dijeron que si han hecho su plan piloto para la búsqueda y comenzarían con los de Ayacucho que hay los 1 200 ¿no? Incluso esta la búsqueda con el BIF, Banco Interamericano de Desarrollo. Y eso van a proponer haciendo una mesa de trabajo

con el MINJUSDH y MINSA, van a proponer que cada instancia pudiera hacer sus pilotos con presupuestos y poder trabajar.”

(Mercedes Malpica, representantes de la sociedad civil)

Sobre el proceso de registro, una entrevistada manifestó que fue el resultado de mucho tiempo de lucha para el reconocimiento por parte del Estado de que este había cometido el delito de desaparición forzada. Sin embargo, resaltan ciertas vallas o dificultades en el proceso de registro vinculadas a los documentos y zona de procedencia de la víctima, puesto que en, muchos casos, la localidad del desaparecido y del familiar ya no existe o está registrada. Esto ocasiona dificultades y hasta la exclusión en el registro.

“Bueno ha sido un camino muy largo desde la primera denuncia que tuvimos cuando nos llegó a la casa. Pasaron muchos años para que, porque todas las instituciones del Estado decían que no habían actuado para, o sea que ellos no eran los secuestradores. Sin embargo, por todos los acontecimientos que pudimos descubrir eran agentes de inteligencia y el juicio que hemos tenido a nivel nacional ha confirmado que fueron agentes del Estado que los secuestraron y, este, y una vez que el Estado acepta, entonces ya puede darse curso mediante las instituciones responsables para que nos den la certificación”.

(Marly Anzualdo, víctima)

“Bueno, por los comentarios de los familiares, no directamente, tal vez porque no soy familiar directo, por comentarios familiares sí sé que para entrar a ese registro único de víctimas tenía que pasar por una serie de requisitos. Uno que no debía pertenecer a ningún grupo subversivo, pero también tenían que señalar tener testigos. Uhm, que yo por lo menos en la actualidad sé que siguen teniendo inconvenientes porque le ponen una serie de vallas ¿no? Por ejemplo conozco hace poco un caso del VRAE donde su ciudad, su pueblo, su localidad ya no existe. Pero él ha venido a registrarse y no lo quieren registrar porque le piden una serie de datos que donde vivía o que le den un detalle ¿no? Y él le decía pero es un pueblo que ya no existe. Entonces ya no podemos registrarte [...] Se siente que lo rechazan y no solo porque no hay el testigo, porque ya no existe el lugar, sino porque el nombre está mal hecho, que el número no está bien escrito. O sea, por cosas tan simples como un punto o una coma.”

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

Finalmente, mediante Ley N° 30470, el 22 de junio de 2017 se emite el Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando en el artículo 89° que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el órgano de línea encargado de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos; así como administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (MINJUSDH 2017 a)²³.

Este nuevo registro regula la necesidad de poner en un solo registro toda la información sobre personas desaparecidas y sitios de entierro, con la finalidad de buscarlas. Los registros que le han antecedido han tenido otras finalidades. Entonces existe la información, los familiares han brindado sus datos, los datos de los desaparecidos, pero a decir de los propios familiares no ha habido una entidad que asuma esta información con la finalidad de “a ver dónde está, vamos a buscar”. No ha habido una entidad que asuma esta tarea para desarrollar una estrategia de búsqueda sistemática, en planificar procesos de búsqueda, eso no ha existido. Y eso recién existe con la ley 30470 que crea este registro y que establece la necesidad de esta política pública de búsqueda de personas desaparecidas.

²³ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/ROF-MINJUS.pdf>

2.2.1.4. Implementación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro- RENADE

Sobre este registro que ha sido creado mediante el Decreto Supremo N° 013-2017- JUS, a la fecha de elaboración de este trabajo, tiene una lista preliminar de personas desaparecidas que debe pasar un proceso de depuración, justamente el 23 de abril de 2018 se presentó dicha lista base que contiene los siguientes datos:

Gráfico N° 1

Personas desaparecidas en el contexto de violencia política



Fuente: Listado del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro – RENADE
Elaboración Propia.

En el gráfico se observa la cantidad de personas desaparecidas según su situación actual toda vez que se considera como tales a aquellas cuyos restos ya han sido restituidos, es decir no desconoce el período por el cual estuvieron desaparecidas, los casos en los cuales se tiene certeza de su muerte en algunos

casos por testimonios de otras personas pero se carece del certificado de “muerte presunta” o de “ausencia por desaparición”. Por último el tercer grupo de casos es el de personas víctimas de desaparición forzada pero que se desconoce su paradero, es decir no se tiene certeza de su muerte.

Gráfico N° 2

Necesidades diferentes a las cuales debe responder el RENADE

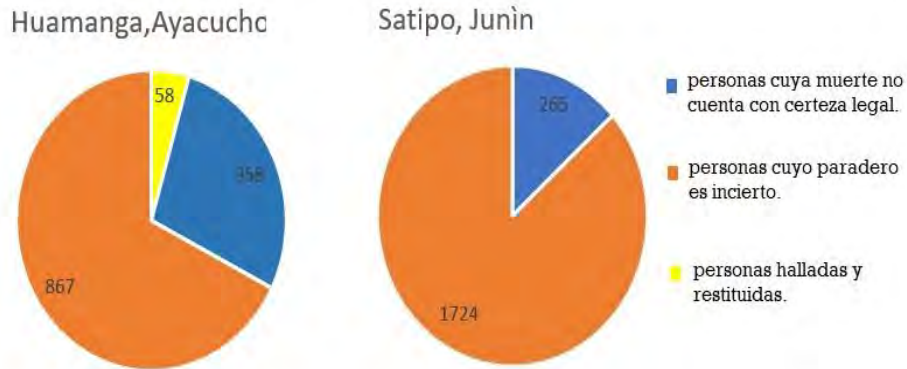


*Fuente: Listado del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro – RENADE
Elaboración Propia.*

En el gráfico 2 observamos aquellas situaciones que han sido identificadas por el RENADE y que dan cuenta de las dificultades o retos que tendrían en la implementación del registro basadas en cada caso en concreto, toda vez que algunos casos son más documentados que otros por ejemplo tienen información de testigos. En otros casos, hay dificultades por el lugar en el que se produjo la desaparición pues en algunos casos se ha producido en ciudades, caseríos, pueblos de la sierra, selva o costa, en cuyos casos habría que tomar en cuenta el idioma y otros aspectos culturales que se pueden visualizar en el gráfico 3.

Gráfico N° 3

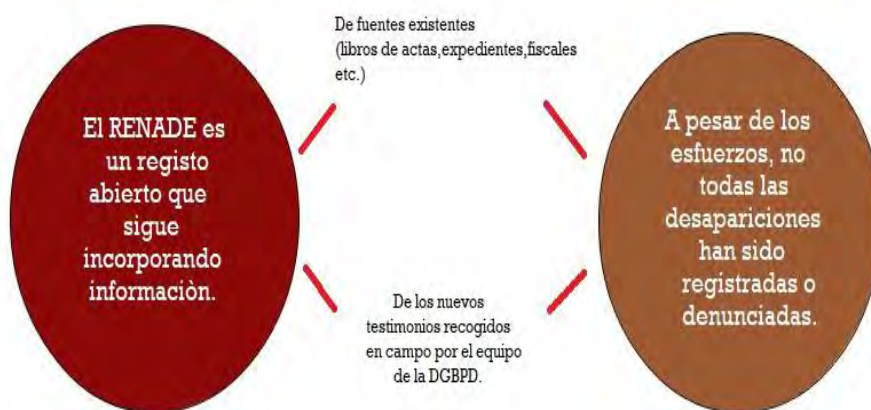
Información en las zonas de intervención



Fuente: Listado del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro – RENADE
Elaboración Propia.

Gráfico N° 4

Estas no son cifras finales



Fuente: Listado del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro – RENADE
Elaboración Propia.

En el gráfico 4 se puede observar que el RENADE se alimentaría de otras fuentes existentes como expedientes fiscales, nuevos testimonios, actas, registros pre existentes. Sin embargo, a pesar de dichas fuentes, la cifra a la que llegaría el RENADE sería una cifra aproximada pues no todas las desapariciones han sido registradas o denunciadas.

Cabe señalar que, en este registro se busca consolidar la información de los otros registros pre existentes, sin embargo los otros registros continuaran en funcionamiento, ya que responden a finalidades distintas. Esta situación no sería favorable, pues podría causar confusión en las víctimas, entendiéndose a los familiares de los desaparecidos. Debo mencionar que, de las entrevistas realizadas he podido advertir que algunos familiares preferirían que el Registro Nacional estuviera a cargo de una institución “más confiable” como por ejemplo la Defensoría del Pueblo que ha conseguido la legitimidad entre la gente.

Efectivamente, sobre la institución a cargo del Registro de Desaparecidos, los entrevistados no dieron importancia a que esté a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pues les daría igual si se encuentra en esta institución, en la PCM o en la Defensoría del Pueblo, puesto que señalan que lo más importante es la voluntad política para la operatividad de dicho registro. Sin embargo, dieron una importancia a la Defensoría del Pueblo como la institución del Estado más comprometida con el tema de desaparición forzada.

“Este, mira, para mi contestarte eso es difícil porque la experiencia que nos ha dado todo este andar es que no necesariamente hacen bien su trabajo ¿no? En todo este tiempo a quien yo más le tengo confianza es a la Defensoría del Pueblo. Entonces, lo que si esperamos es que tenga, no sé, también la Defensoría del Pueblo allí

un, como diremos, una voz, un compromiso, también de poder estar al tanto ¿no?

Entonces ¿usted preferiría que este registro desde su experiencia estuviera mejor a cargo de la Defensoría?

Si”

(Marly Anzualdo, víctima)

“Mira, podría ser en el Ministerio de Justicia, podría ser en la Defensoría, o sea no es tanto las instituciones, sino yo pienso que es la voluntad política que debería haber desde el Estado, porque si esta vez le toca al Ministerio de Justicia y si habría voluntad política, de verdad que se desarrollaría desde allí. Que la Defensoría jugo un papel importante, también. Pero son los funcionarios que tengan la voluntad política de sacar adelante.”

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

En el caso de los entrevistados que han sido funcionarios del Estado señalan que el registro está a cargo de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual está a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Además, señalan que es importante que esta institución este a cargo debido a un mandato legal y porque tiene un enfoque humanitario para dar respuesta a los familiares. No tiene un fin penal, sino de registro y búsqueda. Como se puede observar esta opinión difiere de lo expresado por los familiares.

*“¿A cargo de que institución está el registro de víctimas?
Específicamente, de la Dirección General de Búsqueda
¿Por qué es necesario que este registro este a cargo del Ministerio de Justicia?
Porque tiene un fin humanitario y porque la ley lo dispone así. Eso sería un fin de debatir de persecución penal. Entonces esta desligado del circuito del procesamiento penal”.*

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

“Porque la Ley que crea este registro y crea esta política pública establece que este enfoque o esta nueva manera de abordar la problemática tiene un enfoque humanitario. Es decir, no hay un enfoque judicial, fiscal, penal, sino un enfoque humanitario. Y para

que esto fuera posible se requería que no fuera el Ministerio Público porque tienen la finalidad más bien de la persecución del delito, de identificación de responsables y la investigación del caso concreto, sino más bien se quería hacer una política pública orientada con un enfoque humanitario para dar respuesta a la mayor cantidad de familiares y era importante que esto estuviera por fuera del ámbito judicial. Por eso es que el modelo que plantea la ley, es un modelo en el que hay un actor que es el Ejecutivo administrando esta información y promoviendo procesos de búsqueda de personas desaparecidas”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

2.2.2. Causa N° 2: Insuficiente articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema

En efecto, uno de los principales esfuerzos del gobierno peruano para enfrentar los retos tradicionales para el establecimiento y conducción de una estrategia nacional integrada de mediano plazo, y para diseñar y entregar servicios públicos de manera efectiva, eficiente y transparente, fue la adopción en el 2013 de una política nacional de modernización de la administración pública (Decreto Supremo No. 004-PCM11). Esta política se basa en el Decreto Supremo 025-PCM-2010 y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, No. 29158. Desde esa perspectiva un elemento importante es la gestión de la información para generar políticas públicas, toda vez que uno de los problemas del país es la falta de información estadística sobre determinados temas.

De allí, surge la necesidad de tener una sola fuente que provea la información necesaria para implementar la Política Pública de búsqueda de personas desaparecidas, es decir un registro unificado. Esta tarea no ha sido posible hasta el momento pues existen tres registros vigentes sobre víctimas de desaparición

forzada con distintas finalidades. Así, al haberse creado un tercer registro a cargo del Poder Ejecutivo debería consolidar y unificar la información existente en los otros registros.

Por lo expuesto, se entiende que tanto el Consejo de Reparaciones como la Defensoría del Pueblo y las otras entidades que administren registros que contengan víctimas de desaparición forzada deberían remitir la información a la Dirección de Registro e Investigación Forense. Sin embargo, esta obligación no está fijada en la norma y dependerá de la coordinación interinstitucional entre las entidades vinculadas al tema.

Es necesario precisar que, la Directiva N° 001- 2017-JUS/VMDHA-DGBPD “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario” que contiene los lineamientos para la administración del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) en su acápite 6.2.4 –Del registro nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro, 4 y 5 párrafo literal a, establece lo siguiente:

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro contará con la información integral de todos los casos reportados de personas desaparecidas durante el período de violencia (1980-2000), lo cual implica que el registro aportará información estratégica para las intervenciones planificadas por la DGBPD. En caso sea solicitado por el Ministerio Público o el Poder Judicial, se brindará información relevante para la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en las investigaciones fiscales o judiciales en curso.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro incorporará y actualizará información que ayude a la búsqueda de las personas desaparecidas. Son fuentes de información del Registro las siguientes:

Bases de datos de entidades públicas y privadas con información relevante (por ejemplo: el Registro Único de Víctimas, la base de datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada a cargo de la Defensoría del Pueblo, información de perfiles de ADN, entre otras). La información actualizada en el Registro Único de Víctimas (RUV) se incorporará de forma automática.

2.2.3. Causa N° 3: Paulatina implementación de la Política de búsqueda de personas desaparecidas

La búsqueda de personas desaparecidas y entrega de restos durante muchos años no ha sido una política debidamente implementada, por ello diversos sectores de la sociedad han criticado la falta de interés del Estado peruano en otorgar los recursos necesarios para buscar, identificar y entregar los restos de los miles de desaparecidos a sus familiares (Reátegui, Barrantes y Peña 2012:55-57).

La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003b) propuso como política para atender el problema de las personas desaparecidas la creación de una Comisión Nacional de Personas Desaparecidas (CNPD) y una Oficina de Personas Desaparecidas (OPD) que deberían implementar un Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forense (PNIAF). Sin embargo, ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo le dieron importancia al problema y no adoptaron ninguna medida especial. Solo el Ministerio Público asumió el reto sin apoyo de ninguna otra instancia del Estado mediante dos «entidades» dentro de la institución: el Subsistema Fiscal Especializado en Derechos Humanos y el

Equipo Forense Especializado (EFE) del Instituto de Medicina Legal²⁴ (Reátegui, Barrantes y Peña 2012: 57).

Es necesario precisar que, mediante Decreto Supremo N° 002-2018-JUS publicado el 01 de febrero de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano” se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH 2018 a; 2018b). Dicho documento, en el Lineamiento Estratégico N°3 indica “Diseño y Ejecución de Políticas a favor de personas víctimas de violencia entre 1980-2000 y como objetivo estratégico 1 señala *“garantizar el ejercicio de derechos y acceso a los programas de reparaciones de forma integral según corresponda a las víctimas individuales y colectivas del período de violencia”* (MINJUSDH 2018b:148).

Así, en cuanto a la implementación los entrevistados manifiestan que se está implementando, pero los avances son mínimos. Al respecto señalan que existe un marco normativo pero la dirección encargada de su implementación no cuenta aún con un director(a) oficial ni se han comenzado con la exhumación de fosas. Asimismo, aún no tiene protocolos de búsqueda.

“Considero que se pudo implementar. ¿Por qué?, el plan se aprobó en diciembre del 2016, pero alguien tenía que implementar. Y la dirección se crea con la modificación del ROF del MINJUSDH que es junio del 2017. Entonces con la designación de los primeros directores que fue en agosto. Entonces, lo que está ocurriendo ahorita es que se está implementando. Bueno, pilotos de búsqueda para elaborar protocolos, se está elaborando la lista base, también se está construyendo el registro. No es solo un proceso de implementación de un día para otro”.

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

²⁴ <https://www.mpfm.gob.pe/iml/efe/>

“Te soy sincero, no tengo conocimiento exacto sobre lo que abarca el plan yo estoy desvinculado del tema hace dos años. Sé que se ha aprobado un plan de personas de búsqueda de personas desaparecidas, pero también sé que esto todavía no se ha implementado. Se ha dado el marco normativo pero en términos prácticos todavía no se han dado pasos importantes para la implementación de este plan, que básicamente ha ocurrido por la renuncia o no ratificación de la primera directora general de personas desaparecidas. En principio se demoraron mucho en elaborar el reglamento de esta ley de personas desaparecidas. Luego hubo demora en la aprobación del plan. Y ya cuando salen dinámicas de ejecución del plan, este, no se le renovó la confianza a la primera directora general de personas desaparecidas. Y tengo entendido que hasta la fecha no han nombrado a una nueva directora. O sea hay una encargada, pero no hay una directora con conocimiento del tema que pueda ya ejecutar este plan. De tal manera que a dos años de aprobada la ley de personas desaparecidas, hasta la fecha no se ha exhumado una sola fosa. Yo creo que esa es una alerta o un elemento para hacer una análisis y ver si se ha efectuado o no el plan. Porque mientras no sea exhumado una sola fosa, el plan no está funcionando”.

(José Luis Requiz Espinoza, abogado, ex Comisionado para la Adjuntía de DDHH de la Defensoría del Pueblo)

Con respecto a la implementación del plan de búsqueda de personas desaparecidas, los familiares entrevistados consideran que aún no se ha implementado a cabalidad, sino que están todavía en primeros pasos no de gran alcance.

“Sobre el plan de búsqueda de personas desaparecidas ¿considera usted que ha sido implementado?

No, está demorándose mucho”

(Marly Anzualdo, víctima)

“¿Considera usted que el plan de búsqueda de personas desaparecidas ha sido implementado?

No todavía no, está en pleno digamos, se están dando los primeros pasos para la implementación”.

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

2.3. Índice de jerarquización de causas

Cuadro N° 2

Jerarquización de causa N° 1		
Causa 1	Dimensiones	Valores
Registros coexistentes con finalidades distintas	Nivel de impacto en el problema	Alto Impacto-2
	Posibilidades de modificación	Baja posibilidad de modificación-0
	Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde la cual pretendo generar intervención	Compartida- 1

Fuente: Elaboración propia. En base a PUCP 2018

Respecto a la causa 1: “**Registros coexistentes con finalidades distintas**”, considero que es alto impacto en el problema debido a que como se ha mencionado en el capítulo 1 a la fecha coexisten registros con finalidades distintas, los mismos que han sido creados por ley como por ejemplo: El Registro de Ausencia por Desaparición, el Registro Único de Víctimas, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro- RENADE y el Registro del Ministerio Público (aunque no hay consenso en los entrevistados si debe ser considerado como tal) pues sólo está a cargo de los casos judicializados aproximadamente 800 casos. Así, la existencia de un solo registro dependerá de modificaciones normativas, las cuales sería difícil de realizar pues requeriría consenso y el proceso de aprobación en el Congreso de la República. Este aspecto lo considero de baja modificación porque si bien se podría plantear una

propuesta normativa estaría fuera de mi ámbito la efectiva modificación, es por ello que se ha calificado con puntaje “0”.

Sobre la dimensión del ámbito normativo la he calificado con 1 debido a que la consolidación de un solo registro no depende sólo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sino que es un ámbito compartido con otras instituciones como Defensoría del Pueblo, Ministerio Público y dos direcciones o áreas al interior del Ministerio de Justicia como la Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las Acciones y Políticas del Estado en los ámbitos de la Paz, la Reparación Colectiva y la Reconciliación Nacional – CMAN y la Dirección de Registro e Investigación Forense.

Cuadro N° 3

Jerarquización de causa N° 2		
Causa 2	Dimensiones	Valores
Insuficiente articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema	Nivel de impacto en el problema	Alto Impacto-2
	Posibilidades de modificación	Regular posibilidad de modificación-1
	Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde la cual pretendo generar intervención	Compartida- 1

Fuente: Elaboración propia. En base a PUCP 2018

Respecto a la causa 2: “**Insuficiente articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema**”, el nivel de impacto ha sido calificado

como 2 porque además de la multiplicidad de normas que ocasionan la coexistencia de registros sobre víctimas de desaparición forzada, la insuficiente articulación y gestión de la información sería una causa que incide en no contar con un registro único que consolide toda la información sobre víctimas de desaparición forzada. La posibilidad de modificación ha sido calificada con el valor de 1 porque la articulación y gestión de la información no requiere cambios normativos sino modificación en los mecanismos de coordinación interinstitucional y procedimiento de trabajo.

Finalmente, la última causa ha sido calificada con valor de 1 porque la articulación y gestión de la información no depende únicamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sino que es un ámbito compartido con otras instituciones como Defensoría del Pueblo y Ministerio Público.

Cuadro N° 4

Jerarquización de causa N° 3		
Causa 3	Dimensiones	Valores
Paulatina implementación de la Política de Búsqueda de personas desaparecidas	Nivel de impacto en el problema	Regular Impacto-1
	Posibilidades de modificación	Baja posibilidad de modificación-0
	Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde la cual pretendo generar intervención	Compartida- 1

Fuente: Elaboración propia. En base a PUCP 2018

En relación a la causa 3: **“Paulatina implementación de la Política de Búsqueda de personas desaparecidas”** ha sido calificada de regular impacto porque si bien existe un Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas que nace a partir de la Ley N° 30470- “Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000” (Congreso de la República 2016)²⁵, el mismo se ha venido implementando paulatinamente. Así, su efectiva implementación depende de la voluntad política del gobierno, siendo dicho ámbito de difícil incidencia. Por la razón expuesta, se ha considerado la posibilidad de modificación baja. Finalmente, sobre el ámbito normativo se ha considerado que es una categoría compartida toda vez que, si bien el MINJUSDH es el ente rector, sin embargo la implementación del plan requiere de coordinación con otros sectores como el Ministerio de Salud, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo entre otras.

²⁵ www.ohchr.org

CAPITULO 3: ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE SOLUCION

En el presente capítulo se presentan las alternativas de solución que desde el Estado y la experiencia comparada se han brindado a las causas del problema identificadas en el capítulo anterior.

3.1 Alternativa 1: Registro Unico de víctimas de desaparición forzada

Como alternativa a la causa N° 1 del problema el Estado mediante Ley N° 30470, el 22 de junio de 2017 emitió el Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando en el artículo 89° que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el órgano de línea encargado de diseñar, implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos; así como administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) (MINJUSDH 2017 a)²⁶.

El RENADE es una base de información autónoma que centraliza, sistematiza y depura la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas (Ley N° 30470, artículo 6°). El RENADE procesa la información recogida a lo largo de los últimos 40 años, tanto

²⁶ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/ROF-MINJUS.pdf>

por las entidades del Estado como por organizaciones de la sociedad civil, para aportar información consolidada a los procesos de búsqueda y construir contextos que permitan comprender cada caso en su real complejidad.

Es necesario señalar que, el RENADE parte de un listado base que es la relación oficial de personas desaparecidas en el Perú durante el período de violencia, entre 1980-2000. Consolida la información de las principales fuentes del Estado y de la sociedad civil. Se considera un listado “base”, ya que seguirá creciendo con la incorporación de nuevas fuentes, incluyendo la información recogida en el marco de las investigaciones humanitarias de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El listado base incorpora la información de las siguientes fuentes oficiales:

Cuadro N° 5

Registros precedentes que alimentan el RENADE	
Estado	
Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas	Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada de la Defensoría del Pueblo
Registro único de Víctimas (RUV)	Sentencias del Poder Judicial
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)
CMAN	Registro Nacional de Sitios de Entierro

Organizaciones de la sociedad civil	
Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF)	Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP)

*Fuente: Listado del Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro – RENADE
Elaboración Propia.*

Al respecto, sobre la importancia de las fuentes de información uno de los entrevistados resalta la importancia del registro que posee la Defensoría del Pueblo, la CVR y el Registro Único de Víctimas al señalar lo siguiente:

“En estas fuentes de información se encuentran en la Defensoría del Pueblo, por ejemplo que tiene un registro importante sobre todo lo que la CVR en el 2002, 2003 trabajó y mucha de esa información tiene como finalidad reportar casos de desapariciones forzadas. En la Defensoría del Pueblo, nuevamente, esa información es tanto de testimonios escritos, testimonios orales, investigación en profundidad. Pero todo ese cuerpo de información, de alguna forma, está conectado porque prefieren casos de personas desaparecidas (...). Aparte de otros datos muy importantes como fallecidos, sitios de entierro, familiares, afectación a nivel de emocional, pero todas tienen algo en común (...). En ese conjunto de información de allí que es el tema de desaparecidos”.

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Como una característica del proceso de registrado, el antropólogo entrevistado sostiene que la lista se nutre de varias fuentes por ser una investigación humanitaria. Entre estas fuentes señala archivos, testimonios, periódicos, literatura especializada, actas comunales, etc.

“Como te comentaba la lista se nutre de varias fuentes ¿no? Y la dirección dentro de su mandato, dentro de su proceso de trabajo tiene tres aspectos que es la investigación humanitaria, la intervención conjunta y la etapa de cierre ¿no? Entonces, dentro de esas tres etapas, si hablamos de personas desaparecidas y como llegan a nuestras manos su información es que por ejemplo en la etapa de

investigación humanitaria se buscan todas las fuentes que puedan existir sobre una persona tanto a nivel de archivos, a nivel de testimonios, a nivel de periódicos, a nivel de dibujos, de literatura, literatura especializada sobre todo y, por ejemplo, en campo, en provincia hay los cuadernos donde se hacían los registros también de lo que hacían las rondas campesinas en los municipios, por ejemplo hay en los registros de lo que hay las partidas, las actas de bautismo, entonces todo ese tipo de información documental, las actas comunales, los cuadernos regantes, todo ese tipo de fuentes, de documentos, son los que nos permiten conocer en esta etapa de investigación humanitaria lo que hay sobre una persona desaparecida ¿no?

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Asimismo, respecto al proceso de registro el entrevistado resaltó el hecho de que los familiares vayan a registrarse como un medio para contextualizar el caso y continuar las investigaciones.

“Lo otro, que es parte de la experiencia que estamos viendo ahora en las direcciones y es que hay muchas personas que se van acercando en distintos momentos a la oficina por haberse enterado por otro familiar, por un amigo, de lo que hacemos. Entonces, lo que se hace en ese momento es registrar la visita de la persona con un documento o una ficha especial corta y la llamamos ficha de primer contacto. Esta lo que hace es dejar en un documento tangible que la persona ha ido a contar el caso de su desaparecido que es también una forma en la que nosotros registramos que hay nuevos casos pero hay casos de personas que ya están incluidas dentro del universo de la lista base, la lista del registro de personas desaparecidas, pero que probablemente necesiten de una atención a mediano plazo para poder volver a la persona, para poder volver al caso, pero ya no solamente de ese caso, sino con una construcción del contexto. Y ese es el aspecto que en la primera etapa se desarrolla bastante que es la construcción del contexto de las personas, de sus casos y sus eventos ¿no? Que es todo eso dentro de la primera etapa”.

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Cabe señalar que, este nuevo registro regula la necesidad de poner en un solo registro toda la información sobre personas desaparecidas y sitios de entierro, con la finalidad de buscarlas. Así como señala una de las entrevistadas:

“Los registros que le han antecedido han tenido otras finalidades. Entonces existe la información, los familiares han brindado sus datos, los datos de ellos, de los familiares de los desaparecidos, pero no ha habido una entidad que asuma esta información con la finalidad de “haber dónde está, vamos a buscar”, sino que el familiar dice lo desaparecieron en tal lugar y podría estar en tal fosa. No ha habido una entidad que asuma esto para desarrollar una estrategia de búsqueda sistemática, en planificar procesos de búsqueda, eso no ha existido. Y eso recién existe con la ley 30470 que crea este registro y que establece la necesidad de esta política pública de búsqueda de personas desaparecidas”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

En el mismo sentido, el Ex Director General de Búsqueda de Personas Desaparecidas que tiene a su cargo la Dirección de Registro e Investigación Forense, advierte que:

“El registro nacional de personas desaparecidas que crea la ley 30470 es la herramienta principal para desarrollar el proceso de búsqueda y tiene información sobre la persona, así como información complementaria que se refiere a ella. Sea por el hecho de desaparición, como por su situación personal de familia, de información sobre sus propios testimonios de información de todas las circunstancias que podía darse la desaparición. Entonces el registro no es una lista, sino el desarrollo de una lista con más información. Y el registro de sitios de entierro es un registro de lugares donde hay personas enterradas y donde algún porcentaje de ese registro identifica a las personas que están allí. [...] Entonces es un registro que en algunos momentos se van a cruzar, pero en otros no. Entonces vamos a tener como dos círculos ¿no? Un registro de desaparecidos, un registro de entierro y en algún momento se intercepta, pero esa intercepción puede ser muy pequeña, mediana y difícil que sea grande. Y siempre vas a tener fosas sin conocimiento de quienes están, vas a tener lista de desaparecidos de no saber dónde están y vas a tener un grupo de personas que sabes dónde están enterradas. Eso es lo más fácil que puedas identificar”.

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Desde el tema técnico es importante el registro y la finalidad está relacionada a la razón de existir que va a permitir centralizar la

información (...) Centralizar toda la información que pueda haber sobre personas desaparecidas ¿para qué? Y allí es donde entran los fines también. Podría tener esta lista una utilidad más allá de lo que es el tema forense y de búsqueda de desaparecidos que es conocer también la magnitud de la violencia en el país con relación a las personas que ya no están con nosotros y que no se sabe dónde están. Este es un aspecto y es el aspecto humanitario también. Y el aspecto humanitario también está relacionado directamente a poder brindar una o construir y brindar una respuesta para las familias ¿no?

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Por su parte, se ha emitido la Directiva N° 001- 2017-JUS/VMDHA-DGBPD “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario”, no establece la obligatoriedad de remitir la información al Ministerio de Justicia por ello dependerá solo de la coordinación entre instituciones.

El ámbito de la alternativa implementada es de alcance nacional ya que como se indicó en el capítulo 1 la desaparición forzada de personas se produjo en el Perú durante el período del conflicto armado interno, en las décadas de los años 80 y 90, constituyéndose en “una práctica generalizada”, puesto que afectó a un número considerable de personas y se extendió en gran parte del territorio nacional²⁷.

Es por ello que como ya se mencionó, el público objetivo sería los familiares de las víctimas de desaparecidos especialmente de Lima, Junín Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, San Martín, Huánuco. La respuesta sería parcial ya que los registros preexistentes continuarían funcionando.

²⁷ www.desaparecidoshastacuando.com

Cabe señalar que, con respecto a esta alternativa planteada por el gobierno, los familiares entrevistados manifestaron conocer el registro, así como las características generales del mismo. Entre estas tienen claro que es un registro o lista que incluirá a todos los desaparecidos por parte de Fuerzas del Orden, grupos terroristas y los ronderos durante el periodo de violencia política, sin hacer distinciones a diferencia del RUV que no considera como víctimas a los militantes de los grupos terroristas como SL o MRTA.

“Sí lo he escuchado últimamente, para este, se dio una invitación a los familiares para dar a conocer el registro nacional de personas desaparecidas. O sea, a mi entender, este registro va a contener la lista, o sea, va a ser una base de datos de todas las personas que hayan sido desaparecidas en el Perú no necesariamente por las fuerzas del orden, sino de todos los actores del conflicto. Entonces está el MRTA, Sendero Luminoso, los mismos ronderos y las Fuerzas Armadas o policiales. Entonces va a ser una base de datos amplia en donde vamos a entrar todos los familiares que estamos buscando los desaparecidos”.

(Marly Anzualdo, familiar de víctima de desaparición forzada)

“Sí, sí sé que existe. Claro recién, pero esto a consecuencia de, bueno de la ley de búsqueda que nosotros hemos luchado, muchos familiares y bueno se logra la ley de búsqueda de desaparecidos y obviamente a consecuencia de esto se tiene que haber una dirección de búsqueda de desaparecidos y esa dirección, bueno, tienen que buscar los lugares de entierro, hacer la lista de los desaparecidos, tienen que centralizar todo ¿no?”

(Linka Yangali, familiar de víctima de desaparición forzada)

El, así como, teóricamente, es el listado de, es la unión de diferentes registros que hubieron en diferentes instituciones y sitios de entierro es lo mismo, es el aporte de diferentes instituciones que han alcanzado y justamente hace poco, RENADE creo que es, nos dieron la última información es que en este momento se encuentran que han aglutinado todo pero están en un proceso de depuración para saber con certeza el número exacto de desaparecidos y también el número exacto de sitios de entierro, tanto individuales, como colectivos, porque también hay individuales y hay más colectivos. Eso es lo que hemos sabido en la última información.

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

De otro lado, aún es difícil determinar los resultados de esta alternativa porque el registro como se mencionó a la fecha tiene una lista preliminar de personas desaparecidas que debe pasar un proceso de depuración. Cabe señalar que, el listado de RENADE incluye a toda persona cuyo paradero es desconocido por sus familiares o sobre la que no se tiene certeza legal de su ubicación, a consecuencia del período de violencia 1980-2000 (Ley N° 30470, artículo 2° literal b). Esta definición incluye a las personas cuyo paradero se desconoce por los familiares, incluso si hay certeza de que la persona murió o si existen indicios de dónde podría encontrarse el cuerpo. Estas son las situaciones que requieren la aplicación de estrategias de búsqueda.

Asimismo, incluye a las personas cuyo lugar de descanso final es conocido por sus familiares, pero cuya muerte no es reconocida legalmente. Esta situación requiere sus propias formas de respuesta, que no siempre implican la exhumación, sino formas simbólicas de reconocimiento de lo ocurrido y la normalización de su situación legal.

Igualmente, el listado incluye a las personas que estuvieron desaparecidas, pero que ya han sido halladas y entregadas a sus familiares. Si bien estas personas son reconocidas en el listado base, no son consideradas en la planificación de estrategias de búsqueda a futuro.

Sobre las condiciones que limitan la implementación puedo señalar que si bien es favorable el enfoque humanitario el reto consiste en cómo llegar a cumplir con

el mismo y responder a los familiares donde están sus seres queridos. Otra condición que limitaría su implementación sería la coordinación interinstitucional ya que se requiere un trabajo articulado con otras entidades a partir de convenios de cooperación, a partir de trabajo conjunto, con el desarrollo de instrumentos que regulan procedimientos que contemplen la debida articulación con los otros actores que señala la ley.

Al respecto, el entrevistado que trabaja actualmente en el Registro Nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro entre las dificultades señala el paso del tiempo, pues este puede ocasionar pérdida de documentos y de las memorias de los familiares. Asimismo, el familiar puede fallecer y no estar para brindarle una respuesta.

“Las dificultades son siempre el paso de los años. El paso de los años hace que los recuerdos, que las memorias, que los archivos se vayan perdiendo. Entonces, un registro necesita de fuentes de información y por ejemplo una fuente de información a veces es el recuerdo de un familiar. Si el familiar con el paso de los años va perdiendo detalles, también recuerdos, etc., de cómo era su familiar eso va dificultando también la información que podría registrarse, valga la redundancia en un registro. Por otro lado, otra dificultad también es el tiempo ¿no? Un registro no es algo que está aislado en el espacio y tiempo, sino que está relacionado también a brindar una respuesta a la familia. Si tu brindas una respuestas a las familias, el paso del tiempo hace también que deje de existir, entonces eso es algo que se relaciona directamente a una dificultad del registro que no está directamente relacionado, pero si quieres brindar una respuesta también tiene que estar el familiar porque se trata de buscar respuesta para ellos”.

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Finalmente, otra limitación sería el aspecto vinculado al presupuesto y al personal capacitado para cumplir esta tarea, ya que no sólo se requiere un

proceso de registro sino de acompañamiento de víctimas. En este aspecto coinciden las familiares entrevistadas.

La mayor dificultad creo que la podría poner el Estado, porque no dan presupuesto porque todo con dinero se maneja. Sin presupuesto no se va a hacer nada así tengan la voluntad de hacerlo. No hay dinero, no buscan lugares porque también sé que tiene costo ¿no?

(Linka Yangali, familiar de víctima de desaparición forzada)

En primer lugar, presupuestal, porque sin presupuesto vamos a estar como hasta hoy ¿no? En cierto modo hay cierto empuje desde los familiares y las demandas, pero sin la economía no creo que. El primer punto es lo económico. El segundo es el compromiso que puedan asumir los diferentes funcionarios en los diferentes poderes del Estado. Que la ha habido y lo conocemos, funcionarios que sí se compran con la problemática y se comprometen, entonces sí confiamos que los hay. Entonces las dificultades eso es. Mientras haya funcionarios que no quieran que se arreglen con este tema y se trate de cansar al sector de los familiares, trabajarlos al cansancio hasta que de repente todo queda en nada ¿no? Y mientras exista eso es un impedimento, pero también hay la esperanza mientras existen por el otro lado, funcionarios comprometidos, siempre estaremos avanzando como hasta hoy siento que hay ciertos avances

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

Experiencia Comparada

Es importante atención, asistencia señalar también que, la Ley N° 1448 de 2011-Ley de Colombia, por la cual se dictan medidas de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, contempla un capítulo II en el que regula el “Registro Único de Víctimas”, asimismo contempla en su capítulo IX: “Medidas de Satisfacción” entre las que se incluye: “Contribuir en la búsqueda de los desaparecidos y colaborar para la identificación de cadáveres y su inhumación posterior, según las tradiciones

familiares y comunitarias, a través de las entidades competentes para tal fin”
(Congreso de la República de Colombia 2011).

Así, el artículo 154° de la referida ley establece lo siguiente:

“REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas. Este Registro se soportará en el Registro Único de Población Desplazada que actualmente maneja la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para la atención a la población en situación de desplazamiento, y que será trasladado a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas dentro de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley” (Congreso de la República de Colombia 2011)²⁸.

Cabe señalar que, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene como algunas de sus funciones señaladas en el artículo 168: *“2. Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas; 3. Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información”* (Congreso de la República de Colombia 2011).

Como se puede observar, en el caso colombiano se garantiza la operación de una “Red Nacional de Información” y la interoperabilidad de los sistemas de

²⁸ Ley N° 1448 por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones- Congreso de la República de Colombia 2011.

información, esta es una herramienta que permitirá adoptar políticas integrales de atención y reparación de víctimas.

Por su parte, además de la experiencia colombiana es importante destacar la existencia de registros en otros países como Chile y Argentina. Así, los entrevistados manifestaron conocer otras experiencias que podrían servir de base al registro que se viene implementando.

“(...) A ver, en Ecuador no existe, en Bolivia tienen información sobre personas desaparecidas en las asociaciones de familiares y en Bolivia no hay una incidencia muy grande de desaparecidos que no lleguen a, es menos de 200 incluso. Eso en este lado de la región. Argentina, Chile también tienen sus registros de desaparecidos”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

“Sí, existen registros en Argentina. Chile, en México, que es un problema no terminado, los desaparecidos diariamente hay nuevos. Y Colombia, en este proceso de paz también a través de su unidad de desaparecidos cuentan con información de personas en esa calidad. Aunque están en un proceso similar al nuestro. Están construyendo su registro”.

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

“Este, por investigación sí, no he viajado a otros países, pero sí sé que se conformó un registro en Chile, que se conformó un registro en Argentina, que se conformó un registro en Guatemala, igual, se viene elaborando un registro de personas desaparecidas en Colombia ¿no? En Colombia ha copiado mucho de la experiencia de Perú en cuanto a construcción de registros de víctimas en procesos de violencia”.

(José Luis Requiza Espinoza, abogado, ex Comisionado para la Adjuntía de DDHH de la Defensoría del Pueblo)

De otro lado, en Chile se ha elaborado el Primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (PNDH), en el cual señalan dentro de la meta 1: “Tomar

todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a quienes hubieran cometido violaciones a los derechos humanos durante la dictadura” (Subsecretaría de Derechos Humanos 2018: 24) como una de las actividades: “Ejecutar un Plan Nacional de Búsqueda y Destino Final de Detenidos Desaparecidos”. El objetivo del referido plan sería: *“Promover el acceso a la verdad, la investigación y sanción de todos los casos de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidos en dictadura, asegurar la reparación de todas las víctimas de estos crímenes, y preservar la memoria histórica”* (Subsecretaría de Derechos Humanos 2018: 23)²⁹. Así, se advierte en el contenido del plan especialmente en la meta 3 la importancia del Diseño e implementación de una política pública de memoria histórica.

Es importante resaltar que, el PNDH señala el período de su implementación indicando que este empezará en enero de 2018, por un periodo de 4 años. Además se establece el sistema de seguimiento y evaluación del plan al señalar que: *“se realizará una evaluación intermedia para permitir ajustes y adecuaciones que sean necesarios”*(Subsecretaria de Derechos Humanos 2018:20). Así también señala que, de acuerdo con la ley, el Plan debe incluir los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, a efectos de identificar las dificultades y adoptar las medidas correctivas o complementarias pertinentes. Sobre la base de lo anterior es que el Plan contiene una propuesta de seguimiento, monitoreo y evaluación.

²⁹ <https://planderechoshumanos.gob.cl/>

Asimismo, es importante mencionar la experiencia de Colombia que también cuenta con un Plan Nacional de Búsqueda elaborado por la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2012). Este plan a diferencia del nuestro parte por señalar la definición de víctima, considerando lo establecido en el artículo 2º de la Ley 1408 de 2010, la cual contempla que se entenderá por:

Víctima. La persona que ha sido sometida a desaparición forzada en los términos del artículo 165 de la Ley 599 de 2000. También lo serán los familiares de la víctima directa, que incluye al cónyuge, compañero o compañera permanente, y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa de desaparición forzada, así como otros familiares que hubieren sufrido un daño directo como consecuencia de la desaparición forzada. (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas 2012: 12)³⁰

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Por otro lado, el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia, formula una estrategia integral, interinstitucional, multidisciplinaria, en la cual participan, entre otros, criminalísticos, jueces, fiscales, servidores públicos, organizaciones sociales, en un contexto sociocultural, cuyo fin primordial es encontrar con vida a la persona desaparecida (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas 2012: 13)³¹. Las autoridades judiciales

³⁰ www.comisiondebusqueda.com

³¹ www.comisiondebusqueda.com

están obligadas a mantener informadas, por el medio más eficaz, a las familias y sus representantes, para el ejercicio oportuno de sus derechos³².

Este aspecto también ha sido recogido en el Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas de Perú, que señala como un aspecto de su estrategia metodológica:

Por la complejidad y extensión de la búsqueda, este plan se desarrollará de manera multidisciplinaria, involucrando a los familiares de personas desaparecidas y a varios sectores del Estado y de la sociedad civil, por ello se requiere una planificación anual y programación multianual con convenios, acuerdos de trabajo conjunto, indicadores y metas que permitan un seguimiento y una evaluación efectivos para introducir los correctivos necesarios o efectuar las reformulaciones que correspondan en caso de que las condiciones del entorno varíen (MINJUSDH 2016:12).

Cabe resaltar que, el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia tiene como objetivo principal “**encontrar con vida a la persona desaparecida** o *entregar los cadáveres a sus familiares para que puedan desarrollar su proceso de duelo según sus costumbres y creencias. Para ello se diseñarán estrategias regionales, dadas las especificidades de la conducta de los perpetradores en las distintas zonas del país*” (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas 2012:13). Así, el objetivo de encontrar con “vida” a la persona desaparecida es un aspecto que no se contempla en la estrategia metodológica de nuestro plan que busca dar respuestas integrales a los familiares de las personas desaparecidas durante el proceso de violencia 1980-2000.

³² www.comisiondebusqueda.com

3.2 Alternativa 2: Fortalecimiento de la articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema

Respecto a la causa N° 2 sobre falta de articulación entre instituciones vinculadas al tema, el Estado adoptó una política nacional de modernización de la administración pública (Decreto Supremo No. 004-PCM). Esta política se basa en el Decreto Supremo 025-PCM-2010 y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, No. 29158. Desde esa perspectiva un elemento importante es la gestión de la información para generar políticas públicas, toda vez que uno de los problemas del país es la falta de información estadística sobre determinados temas.

El ámbito de la alternativa implementada es de alcance nacional y el público objetivo sería los funcionarios públicos vinculados a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. El período de implementación sería mientras se implemente el plan señalado.

Las instituciones que tienen que participar en este proceso son el Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Salud. Además este proceso se da mediante reuniones de trabajo, intercambio de información mediante oficios e intercambio de documentos.

La Ley que crea el Registro de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro señala que este es un trabajo en el que debe participar a nivel Ejecutivo el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de Salud porque en este nuevo modelo se le da mucho énfasis al acompañamiento psicosocial que

debe existir en toda las etapas del proceso de búsqueda. De las entrevistas realizadas hasta la fecha se ha podido advertir que la coordinación interinstitucional hasta la fecha ha sido positiva con la Defensoría del Pueblo, sin embargo, ha habido algunas dificultades con el Ministerio Público.

Así, considero que las dificultades identificadas en este aspecto estarían vinculadas a la capacidad institucional.

Respecto a esta alternativa, los entrevistados consideran que la coordinación institucional se tiene que realizar porque la ley lo dispone. Así, indicaron lo siguiente:

“La propia Ley lo señala, señala que este es un trabajo que tiene que participar no solo el Ministerio de Justicia, sino también el Ministerio Público y el Ministerio de Salud porque en este nuevo modelo se le da mucho énfasis al acompañamiento psicosocial que debe existir en toda las etapas del proceso de búsqueda. Entonces aquí la participación del Ministerio de Salud es importante y sin duda el Ministerio Público, porque, si bien es un trabajo con un enfoque humanitario, pero no se desconoce la responsabilidad o la obligación el Estado que ante una comisión de un presunto delito de iniciar una investigación. Solo que este no es el primer paso, sino que es como llegar luego de cumplir con este enfoque humanitario, con responder a los familiares donde están sus seres queridos. Entiendo que se está planteando este trabajo articulados con otras entidades a partir de convenios de cooperación, a partir de trabajo conjunto, con el desarrollo de instrumentos que regulan procedimientos que contemplan la debida articulación con los otros actores que señala la ley”.

(Susana Cori, abogada, ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH)

“Reuniones de trabajo, intercambio de información oficiosa y quizás, para generar un mayor compromiso, en algunos casos, documentos”.

(Víctor Manuel Quinteros Marquina, abogado, ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

Efectivamente, con respecto a la gestión institucional, el antropólogo entrevistado señaló que el registro incorpora información de la Defensoría del Pueblo y del RUV. A su vez, este último incorpora información del registro nacional de desaparecidos. También señaló que en el caso del Ministerio Público posee una información más confidencial por lo que la articulación con este último es más complicada. Asimismo, la familiar reconoció que la articulación es mínima porque recién se está implementando.

“Por ejemplo, en el tema del registro único de víctimas incorpora información de la Defensoría del Pueblo. Entonces no ha sido obligatorio hacer un pedido de información a la Defensoría formalmente porque la Defensoría ya lo tiene de manera pública también y también está dentro del registro único de víctimas. Entonces, allí ha ameritado hacer una búsqueda más así de usuario probablemente para el tema de la Defensoría. Pero para el registro único de víctimas ha sido importante el tema de articulación porque ha funcionado bien, porque en el registro único de víctimas se ha incorporado en la lista de registro nacional de desaparecidos. Casi la mayoría de los nombres de la lista del registro nacional de personas desaparecidas es y proviene del RUV. Entonces eso demuestra un nivel de articulación bien cercano. En el tema del Ministerio Público no ha podido ser tan fructífero porque allí el tema es también un tema de poder tener información confidencial y la información parece que no puede ser socializada porque también hay informaciones fiscales de por medio”.

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

“No, yo creo que no. Recién están comenzando a trabajar. Recién está allí tibio. Están iniciando, todavía no se ven resultados”

(Linka Yangali, familiar de víctima de desaparición forzada)

3.3 Alternativa N° 3: Adecuada implementación de la Política de búsqueda de personas desaparecidas

Como alternativa a la causa N° 3 que se refiere a la falta de implementación de búsqueda de personas desaparecidas, es necesario señalar que mediante Ley N° 30470 “Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000” (Congreso de la República 2016) se crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro y se establece la necesidad de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas.

En ese aspecto, el Estado ha ido adoptando medidas concretas plasmadas en actos formales para resolver el problema como la adopción del Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 y el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 (MINJUSDH 2018 a).

Con respecto al plan de búsqueda, los entrevistados reconocen una mínima implementación del mismo. Al respecto señalan como avance a la creación de la Dirección, pero también reconocen la demora en la implementación del plan y la muerte de algunos familiares que no han podido recibir respuesta.

“Está implementándose y uno de esos esfuerzos iniciales es justamente la creación de la Dirección y también la conformación de oficinas en Ayacucho y Huánuco cuando las tiene ahora la Dirección de Búsqueda. Entonces son pequeños esfuerzos materiales que apuntan a tener una base que permita hacia la implementación del plan”.

(Joel Tejeda, antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas)

“Mira lo primero que se consolide bien la dirección de búsqueda y que esa dirección trabaje con los familiares directamente, pero urgente, pues como te dije, muchas esposas de los desaparecidos son personas mayores, sobre todo las mamás y papás de jóvenes

desaparecidos, ya están entre 80 para arriba y muchas personas están muriendo, es trabajar con los familiares pero primero trabajar por edades, encontrarlos y comenzar a registrar y trabajar cada caso”.

(Linka Yangali, familiar de víctima de desaparición forzada)

El ámbito de la alternativa implementada es de alcance nacional y el público objetivo sería los funcionarios públicos vinculados a la implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Cabe señalar que, en el plan de búsqueda no se indica con claridad a los actores o instituciones encargadas de la implementación del plan, entendiéndose que sería responsabilidad únicamente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Dirección Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, omitiendo la responsabilidad y articulación con otros sectores involucrados en el tema.

El período de implementación sería mientras se implemente el plan señalado, además del monitoreo y evaluación del mismo a efectos de medir el impacto en el público objetivo.

Las instituciones que tienen que participar en este proceso son el Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Salud.

Sobre resultados alcanzados es difícil determinarlos ya que la implementación del plan aún es insuficiente y está avanzando lentamente.

Al respecto, los familiares entrevistados señalan que se requiere la presencia de funcionarios públicos del Sector Justicia comprometidos con el tema y, especialmente, del Ministerio Público. En relación a este último, manifiestan que en algunos casos han mostrado indolencia, falta de planificación e indiferencia al momento de realizar la búsqueda de los desaparecidos y la exhumación de los cuerpos una vez halladas las fosas.

“Desde mi experiencia, que nos dieran la oportunidad a los familiares por ejemplo de sugerir con qué personas queremos trabajar, porque de nuestra experiencia sabemos que personas tienen la visión para proponer a una persona. [...] Y, además también, una de las cosas por la que se impulsó la ley de búsqueda era porque el Ministerio Público no venía trabajando bien [...] Por ejemplo muchos familiares se han quejado de la insensibilidad de estas personas del equipo especializado forense. Cuando ya el fiscal ordenaba ir a buscar, catear, etc. O sea ellos iban una vez, dos veces y ya no querían volver a ir. Y ellos iban solamente como se llama, no llevaban un equipo que escarbasen la tierra, no estaba previsto el acompañamiento a los familiares. Es más los mismos familiares tenían que ir, escarbar y cuando tenían que sacar el cuerpo era un dolor tremendo porque el señor que iba no aportaba absolutamente en nada”.

(Marly Anzualdo, familiar de víctima de desaparición forzada)

“Bueno la verdad es que yo, te digo lo que siento, yo no confío mucho en los que trabajan en el Ministerio Público. No sé, siento que, por entregarme o esperado por el que ya queremos encontrarlo, nos pueden dar cualquier otro resto y yo siempre siento la idea que trabajando en el Ministerio Público un tercero lo podría validar mejor. Eso es lo que siempre he pensado, aunque me han dicho que si hay buenos peritos, buenos especialistas, pero sé que también cambian de personal y allí ya no sé quién va a entrar. Y todo aquello que venga del Estado no le tengo mucha confianza”.

(Linka Yangali, familiar de víctima de desaparición forzada)

“Tener más presupuesto, preparada, de forma articulada, pero trabajar también de la mano con los familiares y la sociedad civil. Porque pueden ser muy profesionales, buenos técnicos, pero el familiar no lo están considerando que son los directos conocedores de la propia experiencia, de sus sentimientos, pero también conocedores del lugar, de sus zonas, de la geografía. O sea, a trabajar con los familiares”.

(Mercedes Malpica, representante de la Sociedad Civil y Comunicadora)

Las limitaciones estarían vinculadas a la voluntad política capacidad institucional, presupuesto y fortalecimiento de capacidades del personal, toda vez que de las entrevistas realizadas se pudo advertir que es necesario contar con funcionarios públicos del Sector Justicia comprometidos con el tema y, especialmente, del Ministerio Público, pues en algunos casos como se aprecia de las entrevistas realizadas han mostrado indolencia, falta de planificación e indiferencia al momento de realizar la búsqueda de los desaparecidos y la exhumación de los cuerpos una vez halladas las fosas.



CAPÍTULO 4: DISEÑO DE LA INNOVACIÓN

4.1 Redacción de la propuesta

La propuesta innovadora consiste en la creación de un sistema nacional de atención y reparación de Desaparición Forzada, el cual deberá incluir una plataforma de información o software que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que administran registros sobre víctimas de Desaparición Forzada. Estas entidades son la Defensoría del Pueblo, la CMAN, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, también debería comprender a las instituciones responsables de otorgar las reparaciones a las víctimas en salud, educación, vivienda y justicia como por ejemplo el Ministerio de Salud, Essalud, Ministerio de Educación, Poder Judicial, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de la Nación, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Ministerio de Cultura, Ministerio de Inclusión Social, entre otros.

Se podría iniciar con una plataforma de interoperabilidad de información sobre víctimas de desaparición forzada, en la cual se pueda observar aquellas que están en el Registro de Ausencia por Desaparición, en el RUV (especificando las reparaciones recibidas hasta la fecha por las víctimas de desaparición), aquellos casos en los cuales se cuente con sentencia condenatoria para los agresores, sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, restos identificados y entregados a sus familiares.

Cabe resaltar que, en el contexto de una reforma judicial a partir de los hechos de corrupción evidenciados el año 2018 por los audios difundidos a través de

“IDL Reporteros” y diversos programas periodísticos, en los cuales estarían comprometidos altos funcionarios, sería necesario que en el sistema propuesto se puedan registrar tanto las sentencias condenatorias para los agresores como las absolutorias a fin de poder analizar y fijar precedentes jurisprudenciales respecto a vulneraciones a Derechos Humanos especialmente de Desaparición Forzada de personas. Ello es importante, en la línea de lo planteado en el Informe de la Comisión Consultiva para la Reforma del Sistema de Justicia cuando señala la necesidad de contar con un sistema de justicia especializado en violencia de género que implica adoptar medidas de prevención y revisión de sentencias. Así, considero que tomando como base dicha propuesta, en el tema de derechos humanos es relevante contar con un sistema especializado que registre todas las sentencias emitidas sobre desapariciones forzadas y posteriormente sobre violaciones a Derechos Humanos que también permita adoptar medidas preventivas y análisis jurisprudencial con enfoque humanitario y de género.

La propuesta implicaría que cada uno de los involucrados (de los integrantes de las instituciones que trabajan el tema) tenga un usuario y contraseña que le permita acceder así como retroalimentar el sistema informático. Cabe señalar que, la Directiva N° 001-2017-JUS-VMDHAJ-DGBPD- “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario” de fecha 27 de octubre de 2017 establece en el numeral 6.2.4 que el “Registro nacional de personas desaparecidas y sitios de entierro incorporará y actualizará información que ayude a la búsqueda de las personas desaparecidas”, señalando expresamente a las bases de datos de entidades públicas y privadas.

Sin embargo, no se puede advertir si solo se trataría de nombres de desaparecidos o demás información relevante que permita advertir el estado de las reparaciones, así como a sus familiares cercanos.

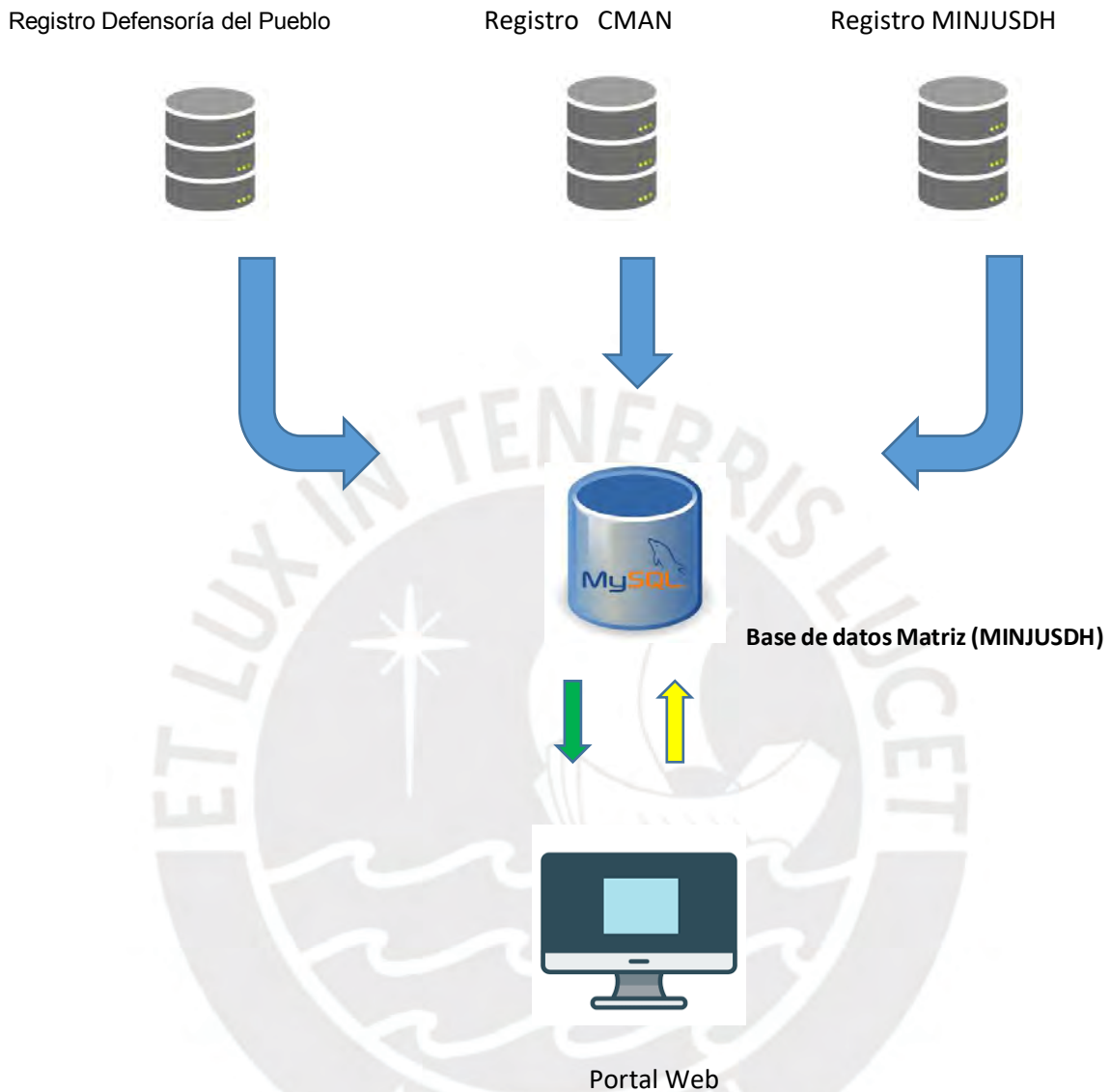
La idea principal del sistema, sería implementar un portal web, el cual cuente con la información unificada de las diferentes bases de datos que disponen las instituciones involucradas. Para lograr esto, se tendría que exportar las bases de datos, y ordenar y unificar los diferentes campos, en una sola estructura de la base de datos matriz.

El portal web, serviría como un motor de búsqueda online, conectándose con la base de datos en lenguaje Mysql matriz, previamente implementada, contando con opciones de búsqueda avanzadas y personalizadas. Este buscador, debería ser implementado con el lenguaje de programación web PHP, para poder realizar las consultas a la base de datos y mostrar los resultados de manera ordenada, ya sea por tablas, cuadros estadísticos o comparativos.

El portal no sólo sería un buscador, sino que también permitiría ingresar los nuevos datos, por lo cual, las diferentes instituciones accederían a este con privilegios de administración, haciendo uso de sus respectivos login y password institucionales, de esta manera se actualizaría la base de datos en el tiempo, por los involucrados pertinentemente.

Grafico N° 5

Modelo de portal Web del sistema



Elaboración propia

Cabe señalar que, la creación del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas de desapariciones forzadas, tiene como finalidad comprender a un conjunto de entidades públicas y privadas encargadas de formular políticas públicas sobre atención y reparación integral que implique elaboración de planes, programas, proyectos a favor de las víctimas. Así, no sólo se trataría de un listado de víctimas sino de una plataforma de información

consolidada que sirva de instrumento para tomar decisiones y adoptar políticas públicas con enfoque humanitario. Ello permitirá que sea el Estado el que a partir de la información consolidada decida las reparaciones que debe adoptar y no que sea la víctima quien las solicite.

La propuesta de innovación tiene como referencia la Ley N° 1448 de 2011 de Colombia por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas de conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (Congreso de la República de Colombia 2011). Dicha norma en el capítulo III establece el “Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a las Víctimas”. Dicho sistema está integrado por 30 instituciones entre Públicas y Privadas y tiene como principales objetivos los siguientes:

- 1) Participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas de que trata esta ley; 2) Adoptar las medidas de atención que faciliten el acceso y cualifiquen el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas; 3) Adoptar las medidas de asistencia que contribuyan a restablecer los derechos de las víctimas de que trata la presente ley, brindando condiciones para llevar una vida digna; 4) Adoptar las medidas que contribuyan a garantizar la reparación efectiva y eficaz de las víctimas que hubieren sufrido daño como consecuencia de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley; 5) Adoptar los planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y la implementación de las medidas de que trata la presente ley; 6) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas; 7) Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial; 8) Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de

acuerdo con las soluciones brindadas; el objetivo³³ 10) Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la presente ley; y el objetivo 11) Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas [...] (Congreso de la República de Colombia 2011)³⁴.

Como se puede observar, el sistema nacional colombiano tiene como objetivo el diseño de la política de atención y reparación integral de las víctimas. Sus ejes principales son la formulación e implementación de la política, la adopción de planes y el diseño de programas que faciliten el acceso de las víctimas a sus derechos. Así, la Unidad para las Víctimas tiene la responsabilidad de coordinar dicho sistema, aunque la responsabilidad del goce efectivo de los derechos se encuentre distribuida entre diferentes actores institucionales, lo que significa que no es sólo la Unidad para las Víctimas la entidad encargada de la atención a las víctimas, sino que son varias entidades responsables de toda la atención³⁵.

En el caso del Perú la coordinación del sistema podría estar a cargo de la Dirección de Registro e Investigación Forense.

³³ repositorio.uasb.edu.ec

³⁴ viva.org.co

³⁵ Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), Capítulo 5.

4.2 Relación con el problema de investigación

Considero que, la propuesta de innovación busca dar una respuesta integral al problema ya que como se planteó en el capítulo 1 el problema identificado es *“la ausencia de un registro único sobre víctimas de desaparición forzada del conflicto armado interno en el periodo 1980- 2000”*. En consecuencia, como se ha explicado a la fecha coexisten 3 registros y se implementaría uno más RENADE que en principio busca consolidar la información de los registros pre existentes. Sin embargo, el problema continuaría toda vez que dichos registros seguirían vigentes al estar vigente su norma de creación, es decir el familiar tendría que acudir a uno u otro registro según su necesidad por ejemplo si requiere una constancia para que se declare judicialmente la desaparición de su familiar tendría que acudir al “Registro de ausencia por desaparición” a cargo de la Defensoría del Pueblo, si requiere una reparación tendría que acudir al “Registro único de víctimas” –RUV con las excepciones que este contempla y que ya han sido evidenciadas por los familiares como la *“demostración de los familiares que no tuvieron ninguna participación con Sendero o con el MRTA”* y en ese sentido, no sería muy representativo.

Es por ello que, la propuesta considera un sistema de atención integral a las víctimas que no sólo contenga un listado de personas desaparecidas y sitios de entierro sino que permita identificar las reparaciones otorgadas, las sentencias impuestas, los restos identificados entre otras. Este sistema deberá comprender no sólo a las instituciones a cargo de los registros existentes sino a las instituciones involucradas y responsables de otorgar las reparaciones,

establecer políticas públicas y realizar el respectivo monitoreo y seguimiento de su implementación.

Cabe señalar que, para acceder al RUV se exigen una serie de requisitos como partidas de nacimiento, DNI, denuncias ante las autoridades locales y otros cuando por la modalidad de comisión de las violaciones a los derechos humanos, dichos documentos eran de difícil acceso. Esta situación ha sido explicada con detenimiento en el capítulo 1. Así, la condición para acceder a una reparación como por ejemplo la beca REPARED que es el Programa de Reparación de Víctimas en Educación requiere que el solicitante presente el certificado que lo acredita como víctima de la violencia entre 1980-2000, lo cual dificulta el acceso a este tipo de reparaciones. La propuesta del sistema permitirá que sea el Estado el que acceda a la información consolidada de cada uno de los familiares o víctimas directas a fin de determinar las reparaciones que correspondan según su perfil o tipología sin necesidad que sea la víctima quien solicite el beneficio. Por ejemplo si ya se registra la información de un familiar que solicitó la declaración de ausencia por desaparición de su padre o abuelo, será suficiente para que sea calificada como potencial beneficiario de la beca REPARED, a quien el Estado debe identificar y ofrecer el servicio sin que sea al contrario. Sólo en ese caso podremos hablar de un verdadero sistema de reparación integral.

Asimismo, permitirá con enfoque humanitario y de género elaborar las políticas públicas necesarias así como planes y programas en Derechos Humanos.

4.3 Tipo de innovación.

El enfoque de innovación en este caso sería una innovación radical o disruptiva ya que si bien tiene como fuente la experiencia colombiana, en el Perú no existe un sistema nacional que concentre la información sobre víctimas de violencia política. Así, en el capítulo 1 se ha identificado como problema justamente la existencia de registros coexistentes administrados por instituciones diferentes y cada uno con distinta finalidad sobre víctimas de desaparición forzada. Así tampoco existe un sistema que comprenda a todas las instituciones públicas y privadas responsables de otorgar las reparaciones, diseñar políticas públicas y realizar el respectivo monitoreo y seguimiento de su implementación.

Respecto a la definición de innovación disruptiva podemos citar a Clayton Christensen quien considera que. *“Una innovación disruptiva es aquella en la cual se utilizan tecnologías sofisticadas para transformar un servicio o un producto que es complicado y caro (...), en algo simple y económico”*³⁶.

En este orden de ideas, la innovación que planteo utilizará tecnología sofisticada pues requiere una plataforma de interoperabilidad que pueda contener toda la información y a la que puedan acceder todas las instituciones integrantes del sistema, asimismo considero que si servirá para transformar un servicio complicado y caro en algo más simple y económico, toda vez que se consolidará la información en un solo sistema, eliminando los otros registros. Así, también

³⁶<https://www.f-iniciativas.es/%C2%BFcu%C3%A1l-es-la-definici%C3%B3n-de-innovaci%C3%B3n-disruptiva>

eliminará los costos para las víctimas ya que deben ser ellos quienes deben solicitar la inscripción y reparaciones correspondientes cuando el Estado podría otorgarlas si accede a toda la información, generando valor público.

Al respecto es importante considerar que se trata de un sistema a favor de los Derechos Humanos por tanto: *“El sufrimiento de los excluidos se proyecta a toda la sociedad. El sufrimiento humano tiene una dimensión tanto personal como social; así el daño causado a cada ser humano (...) afecta a la propia comunidad como un todo”*³⁷.

En ese sentido, como señalan Zurbriggen y Gonzales se podría entender que el diseño de este sistema sería un *“diseño centrado en lo humano, el cual implica no sólo nuevas herramientas sino también una nueva forma de pensar y nuevos valores como el bienestar y la sustentabilidad que inspiran la co creación”* (Zurbriggen y Gónzales Lago 2014:155). Y es que la co-creación sería en este caso el proceso que permitiría diseñar el sistema ya que involucraría a las víctimas, pues lo distintivo de la co-creación es que se trata de un proceso que genera valor público, es decir tiene un enfoque centrado en personas (Zurbriggen y Gónzales Lago 2014:151). Así, tratándose la propuesta de innovación pública la co-creación sería la metodología adecuada dado que sostiene que mediante el trabajo colaborativo y la participación de todos los actores involucrados es que las innovaciones se hacen posibles (Zurbriggen y Gónzales Lago 2014:162).

³⁷ Corte CIDH, caso Villagrán Morales y otros (caso de los “niños de la calle”), Reparaciones (Artículo 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 26 de mayo de 2001. Voto razonado de Antônio A. Cançado Trindade, párrafo 21.

4.4 Marco teórico del proyecto de innovación

La Desaparición Forzada de personas, que tuvo lugar en nuestro país en los años 1983 a 2000 y que pasó por diferentes etapas, es considerada por la comunidad internacional como un crimen de lesa humanidad, debido a los múltiples derechos que vulnera entre los que podemos citar: la vida, la libertad individual, la integridad y seguridad personal, el debido proceso entre otros. En esta línea de argumentación, considerando los múltiples derechos que vulnera así como los efectos destructivos que genera en sus familiares múltiples efectos negativos.

Así, la familia del desaparecido se ve mutilada por el accionar de agentes del Estado, los mismos que ejecutan la detención –desaparición sin importar la condición de la víctima, es decir no interesa si se trata de una mujer embarazada, de un menor de edad, de un discapacitado, un anciano, entre otros. Por las razones mencionadas, el delito en cuestión genera secuelas “irreparables” en los familiares de “desaparecidos” ya que se destruye el ámbito familiar indefectiblemente.

En efecto, mientras no se conozca el paradero de la víctima, la familia vive una situación de incertidumbre permanente convirtiéndose así en “víctima” de Desaparición Forzada. Estas razones justifican que, la propuesta de innovación planteada sea abordada desde múltiples enfoques como los siguientes: enfoque de género, humanitario, victimidad, intercultural y sistema.

Respecto al enfoque de género como se ha mencionado hubo mujeres víctimas de desaparición en algunos casos en condición de vulnerabilidad, pero también es destacable la participación de las mujeres que lideraron o lideran el proceso de búsqueda de personas desaparecidas como Angélica Mendoza de Ascarza “Mamá Angélica”, Doris Caqui Calixto, Luyeva Yangali, Marly Anzualdo entre otras.

Sobre el enfoque intercultural es necesario debido a que la desaparición forzada tuvo como principales víctimas a la población rural, campesinos quechuablantes en su mayoría varones, entre los 15 a 35 años como señala el Informe Final de la CVR, así tomando en cuenta que nuestro país es multiétnico, multirracial y multicultural es necesario considerar estas características para la aplicación del sistema.

En relación al enfoque de sistema es importante resaltar que se requiere para su implementación una coordinación interinstitucional entre todos los actores involucrados en la búsqueda de restos tanto del sector público como privado, a fin que puedan trabajar articuladamente.

El enfoque de victimidad está directamente vinculado con la atención integral a las víctimas, las cuales como se ha señalado son en su mayoría los familiares de los desaparecidos, quienes requieren un acompañamiento psicológico especial además de otras medidas en este proceso de búsqueda.

Finalmente sobre el enfoque humanitario cabe señalar que, la Directiva N° 001-2017-JUS-VMDHAJ-DGBPD- “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario” establece justamente que

el proceso de búsqueda debe tener un efecto reparador en las familias sin que ello afecte las responsabilidades penales.

4.4.1 Enfoque de género

El concepto de género afecta a las diferencias psicológicas, sociales y culturales que existen entre hombre y mujer. El género tiene que ver con los conceptos de masculinidad y feminidad contruidos socialmente; no tiene por qué ser consecuencia directa del sexo biológico de un individuo (Giddens 2005:153)³⁸.

Asimismo, el género:

Es una construcción conceptual que alude a los procesos de elaboración histórica, social y cultural de la diferencia sexual que se expresa tanto en la subvaloración de lo femenino como en los arquetipos de la masculinidad, en develar la corporeidad de varones y mujeres, en las normas, valores y costumbres que organizan la vida cotidiana, la maternidad y las relaciones de parentesco, y en las pautas enraizadas en instituciones, creencias y subjetividades (Enríquez 2018:18).

Por otro lado, la promoción de un enfoque de género en las políticas públicas busca la equidad entre hombres y mujeres en cuanto a derechos e igualdad de oportunidades sin discriminación de sexo o patrones culturales.

En el caso de una sociedad como la peruana que ha afrontado un conflicto armado interno donde una de las causas han sido las fragmentaciones sociales y desigualdades a nivel de clase, raza y también de sexo y género, requiere de la implementación de este enfoque en aquellas políticas que fortalezcan los derechos fundamentales de las personas. Al respecto, durante el conflicto

³⁸ <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/780/992>

armado interno se desarrollaron casos de violencia de género vinculadas al maltrato de las mujeres como violaciones, secuestros, torturas, desaparición forzada entre otros (Crisóstomo Meza 2018). Asimismo, en la actualidad muchas de las víctimas aún se encuentran en la lucha por reconocer sus derechos, la búsqueda de justicia y sobrellevar los efectos de la violencia en sus vidas cotidianas. Sin embargo, en una sociedad de post conflicto como la peruana donde se siguen construyendo jerarquías, relaciones de poder y la implementación de la violencia en base a prejuicios y estigmas sobre la sexualidad y el género, muchas de las víctimas continúan recibiendo los efectos de este tipo actual de violencia.

4.4.2 Enfoque Intercultural

La cultura tiene que ver con las formas de vida de los miembros de una sociedad o de sus grupos. Incluye el modo de vestir, las costumbres matrimoniales y la vida familiar, las pautas laborales, las ceremonias religiosas y los pasatiempos (Giddens 2005:51)³⁹. En el caso de la interculturalidad se refiere a: *“el conjunto de interrelaciones que estructuran una sociedad dada, en términos de cultura, etnicidad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad”* (Dietz 2017:193). Frecuentemente estas relaciones son asimétricas en relación con el poder político y socioeconómico establecido y suelen reflejar las maneras históricamente arraigadas de visibilizar o invisibilizar la diversidad, así como la

³⁹ Ibid

manera de estigmatizar la otredad y de discriminar a ciertos grupos en particular.
(Dietz 2017:193)⁴⁰

El enfoque intercultural asume una afirmación de la persona como diferente, lo cual permite que sea una fortaleza para construir una sociedad democrática basada en la tolerancia y el respeto a la diferencia (Ciudadanos Protegiendo Ciudadanos 2013:12). Asimismo, se debe considerar las características del Perú como un país, multicultural, tomando en cuenta que nuestro país es multiétnico, multirracial y multicultural.

4.4.3 Enfoque de sistema

Según el diccionario de la RAE, se define sistema como: *“Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí”*⁴¹. Y también como: *“Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”*⁴².

Ahora bien, el considerar un enfoque sistémico para el análisis e implementación de una política supone visualizar un conjunto de elementos que se interrelacionan y que son interdependientes; de ahí la importancia de considerar el nivel de complejidad de los elementos que conforman un sistema y el modo

⁴⁰ www.scielo.org.mx

⁴¹ <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Y2AFX5s>

⁴² *Ibidem* /wikitecaegcti.wetpaint.com

en que interactúan (Moyado Estrada 2016:02)⁴³. Además, el enfoque sistémico determinará si un ente es abierto o cerrado, y por tanto en qué medida el comportamiento de sus elementos responde a la interacción con el exterior; si sufre cambios, producto de la interacción con su medio ambiente, así como el tipo de capacidades que desarrolla, para adaptarse y sobrevivir a dichos cambios (Moyado Estrada 2016:02)⁴⁴.

Por otro lado, el concepto de sistema en la ciencia política es una gran herramienta para entender y explicar cómo funciona el proceso político y cómo del conjunto de interrelaciones que se producen a su interior, así como en el intercambio con su medio ambiente, se producen las pautas de acción, que habrán de retroalimentar al propio sistema y en esa medida contribuir al desarrollo político de una sociedad, a través de sus instituciones políticas y el rol de la clase política (Moyado Estrada 2016: 02)⁴⁵. Además, si se visualiza el sistema político como una entidad que recibe demandas y genera productos o respuestas a éstas, el procesamiento de las decisiones públicas debe conjugar todos los elementos del entorno legal, social e institucional para diseñar y ejecutar decisiones que sean técnicamente viables y políticamente aceptables, evitando así una oposición tal que pudiera poner en riesgo la legitimidad del sistema político (Moyado Estrada 2016:15)⁴⁶.

⁴³ investigacion.politicas.unam.mx

⁴⁴ investigacion.politicas.unam.mx

⁴⁵ investigacion.politicas.unam.mx

⁴⁶ investigacion.politicas.unam.mx

En ese sentido, implementar un sistema integral como el que se plantea, parte de estas premisas pues busca articular a diversas instituciones del Estado e instituciones del sector privado y a su vez, analizar y entender las interrelaciones entre estas con el intercambio de información y las pautas de acción al medio ambiente externo donde se encuentran muchas de las víctimas de la violencia política.

4.4.4 Enfoque Humanitario

Este enfoque comparte el mismo significado de aquel que se encuentra en la directiva que norma el proceso de búsqueda de personas desaparecidas del Ministerio de Justicia. Al respecto aquí se establece: *“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”* (MINJUSDH 2017 b).

4.4.5 Enfoque orientado a la superación de condición de victimidad

Este enfoque ha sido propuesto por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de México como parte de un nuevo modelo de atención integral a víctimas con el propósito de que el acompañamiento que se brinde a las víctimas permita que estas construyan un proyecto de recuperación, donde el fin último sea integrar la experiencia a su vida y retomar el control de la misma.

Así, se sostiene que:

Victimidad como condición de las víctimas verifica la pluralidad de formas a partir de las cuales es posible transformar la situación de victimización. Al ser dinámica, el campo de acción se amplía de tal manera que su autonomía está sujeta a las necesidades que afrontan las víctimas con miras a reconfigurar el tejido social, su identidad y tradiciones. Si bien son trascendentales los impactos de la guerra en la dimensión psicosocial de los sujetos, es precisamente gracias a sus consecuencias cómo es posible articular el proyecto de vida hacia la elaboración del duelo, la reconciliación y la transformación de la realidad (Santa María Rodríguez 2016:31-32).

En el caso del conflicto armado interno es posible advertir que las víctimas de crímenes de lesa humanidad como la desaparición forzada de personas tienen la condición de “victimidad”. Cabe señalar que, la Convención Interamericana reconoce a los familiares como víctimas y su derecho a la justicia y a la reparación. Así, no son simples observadores o víctimas secundarios, al negarles las autoridades toda información sobre el paradero o destino de su ser querido esta actitud política se convierte en una agresión permanente contra los familiares afectándolos profundamente.

4.5 Alcance de la propuesta

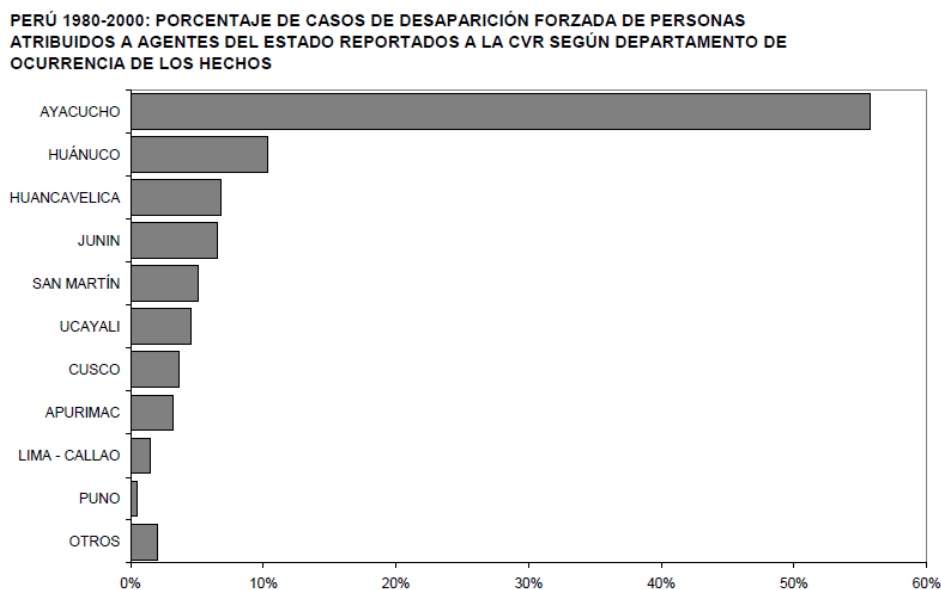
El alcance de la propuesta sería de intervención nacional, pues en el caso del delito de desaparición forzada, este siguió un patrón de ocurrencia a lo largo del territorio nacional. Al respecto, según la CVR, Ayacucho es el departamento que concentra la mayoría de casos (más del 55%) (CVR 2003 a: 74)⁴⁷. Además, Huánuco, es el segundo departamento más afectado por la práctica de desaparición forzada, concentra 5 veces menos casos que Ayacucho, lo que da

⁴⁷ www.cverdad.org.pe

cuenta del carácter masivo que tuvo esta práctica en esta última región (CVR 2003 a: 74)⁴⁸.

Gráfico N° 6

Porcentaje de casos de desaparición forzada de personas



Fuente: CVR 2003 a: 74

Como vemos, los departamentos afectados corresponden a la Sierra y Selva en su mayoría.

La desaparición forzada tuvo como principales víctimas a la población rural, campesinos quechuablantes en su mayoría varones, entre los 15 a 35 años como señala el Informe Final de la CVR⁴⁹, la desaparición fue un proceso

⁴⁸ www.cverdad.org.pe

⁴⁹ Como señaló el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), el 79% de la totalidad de víctimas de la violencia política ocurrida en nuestro país entre 1980 y el 2000 vivían en zonas rurales; el 75% de las víctimas fatales tenían como lengua materna el quechua y otras lenguas nativas, siendo esta población representativa únicamente del 16% de la población peruana según el Censo Nacional de 1993. Asimismo, el 85% de las víctimas provenían de los

complejo, iniciado por la detención arbitraria de la víctima generalmente a partir de una incursión violenta en sus domicilios por miembros de las fuerzas del orden que solían operar encapuchados en horas de la madrugada. Luego de ello, una vez trasladados a las bases militares, eran cruelmente torturados, como lo narran quienes conocemos como “reaparecidos”⁵⁰ y finalmente en la mayoría de casos ejecutados.

4.6 Relación con la Ciencia Política

Considero que el tema se encuentra vinculado tanto con políticas públicas como con gestión pública por las siguientes razones:

El Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 reconoce la necesidad de contar con un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, además contiene acápites específicos sobre desplazados y personas víctimas de la violencia ocurrida en el Perú entre 1980 y el 2000, teniendo como uno de sus objetivos “Implementar los programas establecidos en el Plan Integral de Reparaciones”.

Asimismo, reconoce el derecho de las víctimas a ser reparadas y, en consecuencia, la obligación del gobierno central, regional y local de implementar

departamentos de Ayacucho, Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, zonas signadas por la pobreza y la exclusión.

⁵⁰ Los “reaparecidos” fueron víctimas de desaparición forzada temporal, es decir aquellas personas que fueron detenidas arbitrariamente, llevadas a los centros de reclusión, torturadas y cuyo paradero se negó a sus familiares, sin embargo pudieron “escaparse” y evitar así su ejecución.

el Plan Integral de Reparaciones (PIR), bajo los principios de celeridad, no discriminación y de expresión reparadora de la acción, entre otros.

De ahí que el tema propuesto se vincula con políticas públicas sobre derechos humanos toda vez que se inserta en el objetivo 24: *“Implementar Programas Sociales establecidos en el Plan Integral de Reparación del Plan Nacional de Derechos Humanos en la acción: Implementar una política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas”*.

Cabe señalar que, si bien el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 ya no señala expresamente como objetivo la *política pública para la búsqueda, identificación y, de ser el caso, la restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas*, sin embargo estaría comprendido en el Lineamiento Estratégico N° 3- objetivo estratégico 1 que indica *“garantizar el ejercicio de derechos y acceso a los programas de reparaciones de forma integral según corresponda a las víctimas individuales y colectivas del período de violencia”*

Al respecto, el Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia considera que en el Plan actual no se señala expresamente como acción la búsqueda y restitución de restos debido a que:

“(…) en ese plan del 2014 no teníamos la ley de personas desaparecidas, no teníamos una oficina como una Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, no teníamos el RENADE, no teníamos en ese momento, incluso el banco de datos genéticos. Entonces la idea más allá del plan es que ya tenemos una institucionalidad normativa, presupuestal y propiamente dicha dentro

de una institución que se va a encargar. Entonces ahora corresponde a esta institución hacer un seguimiento en la búsqueda para eso tiene su propio plan como lo establece la ley. Un plan de búsqueda de personas desaparecidas. Esa es la ruta por la cual nos tenemos que guiar para trabajar hacia la restitución de las personas. Entonces no hay un retroceso, sino más bien hay una concentración en este plan de búsqueda de personas donde tenemos que ir poco a poco atendiendo a las personas”.

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

Por ello, la necesidad de contar con un sistema de atención integral y reparación que contenga la información sobre las víctimas de desaparición forzada a fin de identificar a las mismas y que coadyuve a las acciones de búsqueda de restos por entidades públicas y privadas. Asimismo, permitirá fortalecer la investigación forense y el acompañamiento psicosocial de los familiares.

Sobre el particular el Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia considera que:

“El registro es una primera parte que el RENADE trata de solucionar a partir de poner en una plataforma todos los otros registros que tenía pero donde hay mayor dificultad en este momento es en darse intervenciones conjuntas que se tienen que tener. Porque el Ministerio de Justicia no va a exhumar, va a acompañar a la exhumación, eso lo tiene que hacer los fiscales con el instituto de medicina legal o las instituciones encargadas (...)”.

Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia

Por su parte, considero que se vincula con gestión pública, puesto que si bien la creación de Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es un avance sería importante determinar si el presupuesto asignado y los recursos son suficientes para cumplir con la tarea que le corresponde. Asimismo,

considerar aspectos como la coordinación interinstitucional que sería relevante para el tema.

En efecto, uno de los principales esfuerzos del gobierno peruano para enfrentar los retos tradicionales para el establecimiento y conducción de una estrategia nacional integrada de mediano plazo, y para diseñar y entregar servicios públicos de manera efectiva, eficiente y transparente, fue cuando en el 2013 el Estado adoptó una política nacional de modernización de la administración pública (PCM 2013). Esta política se basa en el Decreto Supremo 025-PCM-2010 (PCM 2010) y en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la República 2007). Desde esa perspectiva un elemento importante es la gestión de la información para generar políticas públicas, toda vez que uno de los problemas del país es la falta de información estadística sobre determinados temas.

4.7 Actores involucrados en la propuesta innovadora

4.7.1 Entidad en la cual se desarrollará la propuesta innovadora

La propuesta innovadora se desarrollará en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público. Este Ministerio es la entidad competente a nivel nacional en materia de Derechos Humanos, Acceso a la Justicia, Búsqueda de personas desaparecidas en el marco de la Ley N° 30470. Tiene funciones rectoras y específicas.

Así se puede identificar de acuerdo al análisis prospectivo del sector al 2030, 5 temas de intervención tal como se puede observar en el siguiente diagrama resume los temas y subtemas del sector:

Grafico N° 7

Delimitación Temática Del Sector Justicia Y Derechos Humanos



Fuente: Documento Prospectivo al 2030 del Sector Justicia y Derechos Humanos, elaborado por la Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización – MINJUSDH.

4.7.1.1 Competencias de la entidad pública

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos tiene funciones rectoras y específicas, entre las cuales destacamos las siguientes vinculadas al proyecto de innovación:

Funciones rectoras: b) Formular, ejecutar y supervisar las políticas nacionales que le son propias por su ámbito de competencia; c)

Realizar el seguimiento del desempeño y logros alcanzados por las políticas, planes y programas en las materias de su competencia, en los niveles nacional, regional y local, así como tomar las medidas correspondientes; y h) Priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de las personas desaparecidas en el período de violencia 1980 - 2000, articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos⁵¹ (MINJUSDH 2017 a)⁵².

Funciones específicas: p) Diseñar, establecer, ejecutar y supervisar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 (MINJUSDH 2017 a).

4.7.1.2 Órgano en el cual se desarrollará la propuesta innovadora

El área específica en la cual se realizaría la propuesta de innovación sería la Dirección de Registro e Investigación Forense que forma parte de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual sería el ente rector y según el Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, cuenta con las siguientes funciones vinculadas al proyecto de innovación:

- “ a) Recopilar y procesar información que permita la individualización de las víctimas de desaparición, así como de los hechos en los que se produjo la desaparición.
- b) Recabar información referida a los familiares de las personas desaparecidas.
- c) Coordinar las acciones de búsqueda realizadas por distintas entidades públicas y privadas.
- d) Registrar los lugares que contienen restos humanos, señalando el mayor número de datos que permitan fijar su extensión y delimitación.

⁵¹ www.lan.ohchr.org

⁵² sistemas3.minjus.gob.pe

e) Registrar la fecha y circunstancia de la entrega de los restos, si se hubiera realizado.

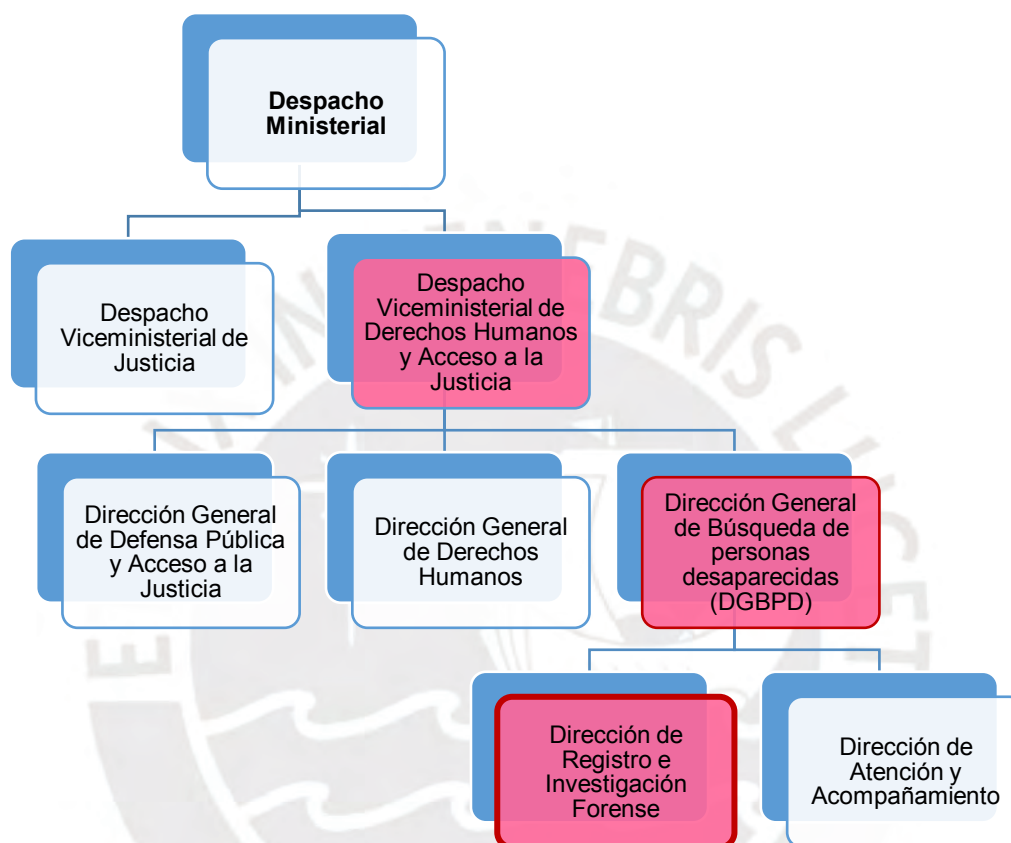
f) Centralizar, sistematizar y depurar la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas.

h) Coordinar con entidades públicas y privadas que realizan actividades forenses, sin perjuicio de las competencias y atribuciones normativas del Ministerio Público”.



Gráfico N° 8

Organigrama que permite identificar la entidad pública en la cual se implementará la innovación



Fuente: Elaboración propia. En base al organigrama del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH 2017 a)

4.7.2 Actores que requieren ser involucrados en la propuesta innovadora

La propuesta innovadora que consiste en un sistema de atención integral a las víctimas requiere un enfoque multisectorial, por ello considero que estarían involucradas las siguientes instituciones:

Cuadro N° 6

Actores involucrados en el proyecto

Actores involucrados en el proyecto	
Instituciones involucradas en la propuesta	Funciones que cumplirían en la propuesta
Defensoría del Pueblo	<p>Alimentar el sistema con la información de nuevos casos del registro de Ausencia por Desaparición que todavía está vigente.</p> <p>Contribuir con el registro de víctimas y búsqueda de restos en aquellas zonas en donde el RENADE no tiene sedes</p>
CMAN	<p>Alimentar el sistema con la información de nuevos casos del RUV</p> <p>Ingresar información sobre reparaciones otorgadas y el tipo de las mismas (salud, educación, económicas, etc).</p> <p>Monitorear y evaluar el impacto de las reparaciones otorgadas.</p> <p>Identificar las dificultades encontradas en el otorgamiento de reparaciones individuales y colectivas</p>
Ministerio Público	<p>Coordinar intervenciones conjuntas para la búsqueda de restos de personas desaparecidas</p> <p>Realizar exhumaciones de restos en coordinación con el Ministerio de Justicia Elaborar directivas, protocolos de intervención conjunta con el Ministerio de Justicia</p> <p>Alimentar el sistema con las investigaciones que se vienen realizando sobre desaparición forzada de personas</p>
Ministerio de Salud	Alimentar el sistema sobre casos de reparaciones en salud otorgadas

	Brindar la atención en salud a los familiares víctimas
Ministerio de Educación	Alimentar el sistema sobre casos de reparaciones en educación otorgadas Informar sobre las dificultades advertidas para el otorgamiento de las becas Repared
Poder Judicial	<p>Coordinar intervenciones conjuntas para la búsqueda de restos de personas desaparecidas Elaborar directivas, protocolos de intervención conjunta con el Ministerio de Justicia</p> <p>Alimentar el sistema con la información sobre las sentencias emitidas sobre desaparición forzada de personas, identificando las absolutorias y condenatorias.</p> <p>Ingresar en el sistema los nombres de los condenados por desaparición forzada de personas</p>
Ministerio de Vivienda	Alimentar el sistema sobre casos de reparaciones en vivienda otorgadas Informar sobre las dificultades advertidas para el otorgamiento de las reparaciones
Ministerio de Economía y Finanzas	Otorgar el presupuesto necesario para la implementación del sistema integral de atención a las víctimas
Banco de la Nación	Facilitar el cobro de las reparaciones económicas otorgadas
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Disponer las acciones necesarias para otorgar el DNI a las víctimas de desaparición forzada Alimentar el sistema con los datos de las víctimas que cuenten con el DNI
Organizaciones de Familiares	Alimentar el sistema con la información sobre víctimas de desaparición forzada

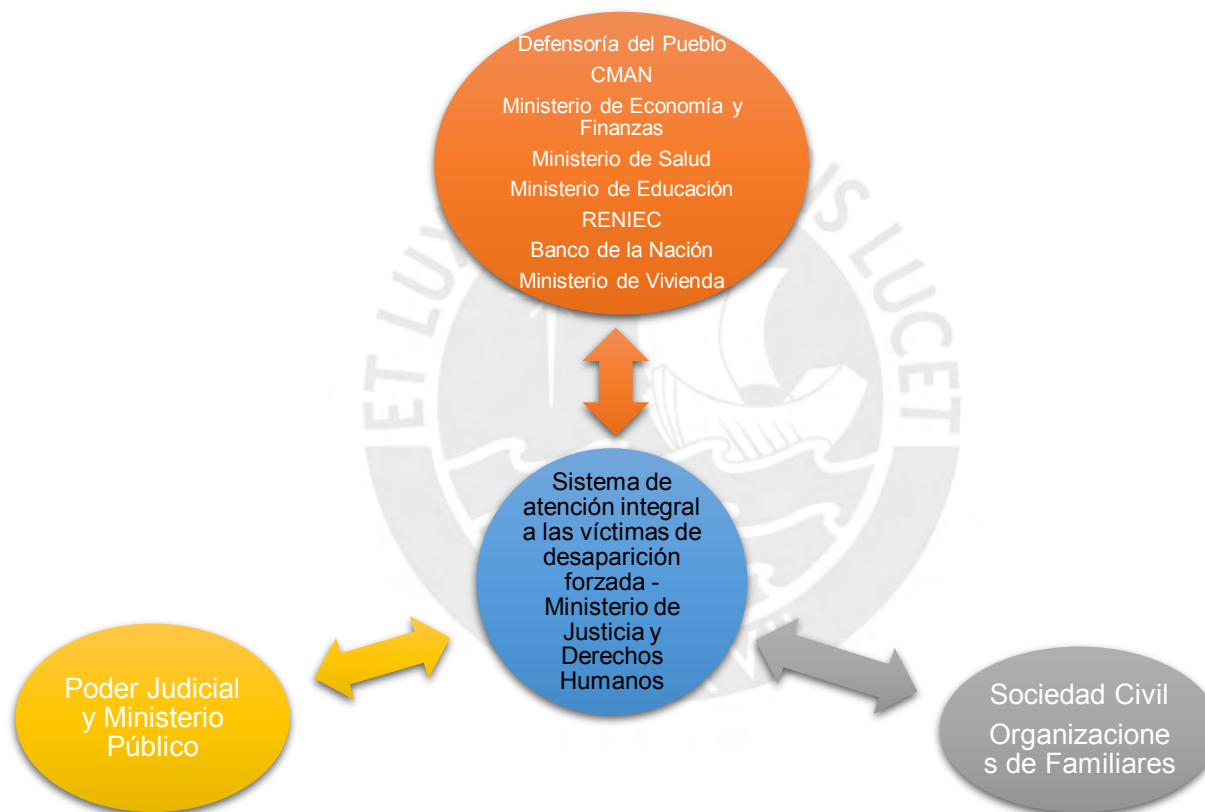
	<p>Informar sobre las dificultades advertidas en el otorgamiento de reparaciones</p> <p>Acompañar las acciones de búsqueda de restos</p> <p>Proporcionar información sobre familiares o víctimas que no hayan podido ser identificadas</p>
Gobiernos Regionales y Locales	<p>Contribuir a la restitución de restos con enfoque humanitario.</p> <p>Participar en las investigaciones humanitarias coordinando acciones con la Dirección de Registro e Investigación</p> <p>Forense como ente rector del sistema así como con las organizaciones de familiares</p>

Fuente: Elaboración propia.



Gráfico N° 9

Sistema de Atención Integral a las víctimas de Desaparición Forzada



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE VIABILIDAD DE LA PROPUESTA

En el presente capítulo se analizará la viabilidad de la propuesta de innovación presentada para lo cual se utilizará una tabla de valorización que se incluye al final de este capítulo, considerando la viabilidad organizacional, financiera y normativa otorgandoles un puntaje de 0 a 2, en función a mayor o menor viabilidad de la misma.

5.1 A nivel organizacional

La propuesta presentada a nivel organizacional considero que sería viable políticamente ya que las principales autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) como Ministro y Viceministros han evidenciado su compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos. Esta conducta se ha plasmado en la emisión de normativa favorable al proceso de búsqueda e identificación de restos de desaparecidos. Así como en las diversas reuniones sostenidas con los familiares de las víctimas. Es por ello que a continuación presento una relación de actividades que dan cuenta de la voluntad política de las autoridades del MINJUSDH y justifican el puntaje asignado de 2:

- Creación de la Dirección de Dirección de Registro e Investigación Forense tal como se aprecia en el Reglamento de Organización y Funciones del MINJUSDH aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.
- Decreto Legislativo N° 1398- Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú.

- Directiva N° 001-2017-JUS-VMDHAJ-DGBPD- “Directiva para normar el proceso de búsqueda de las personas desaparecidas con enfoque humanitario” de fecha 27 de octubre de 2017.
- Realización de Seminario Internacional de búsqueda de personas desaparecidas con enfoque humanitario de fecha 24 de setiembre de 2018.
- Plan de Derechos Humanos 2018-2021

Relación de reuniones con familiares

- El 27 de agosto de 2018 el Ministro/Viceministro se reunió con familias desplazadas de Río Seco.
- El 16 de agosto de 2018 el MINJUSDH promueve la Feria “Manos valientes y creadoras” con la participación de las organizaciones de víctimas de violencia: 1980-2000.
- El 24 de abril de 2018 reunión del Ministro con representantes de las organizaciones de familiares víctimas de la violencia.
- El 18 de abril de 2018 reunión del Ministro con representantes de las organizaciones de familiares víctimas de la violencia.

Otras actividades

- Presentación de listado RENADE
- Primera intervención para exhumación de víctimas (Chinchao-Huánuco)
- Acto de reconocimiento del estudiante desaparecido Martín Roca Casas
- Entrega de Santuario ecológico de memoria y reparaciones colectivas- Huánuco

- Presentación de avances en la búsqueda de personas desaparecidas a experto de la ONU (Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas).
- El MINJUSDH ha promovido el autoempleo en beneficio de víctimas de la violencia.
- Implementación de Plan de reparaciones en proyectos de infraestructura y desarrollo de 190 comunidades (21 de agosto de 2018)
- Otorgamiento de reparaciones económicas a 687 policías, militares (16/8/2018)
- Restitución de restos de 14 personas desaparecidas en Ayacucho (14/8/18)
- Acceso a bono especial de víctimas del período de violencia 1980-2000 para construcción de vivienda.
- Encuesta para mejorar las reparaciones en educación (3/8/18)
- Entrega de restos de 7 víctimas del período de violencia en Uranmarca (Apurímac)-8/6/18
- Se ha reparado a 300 víctimas de violencia beneficiadas con beca REPARED.

Sobre la capacidad técnica para desarrollar la propuesta es necesario precisar como se mencionó en el capítulo anterior que el MINJUSDH cuenta con una Dirección Especializada para implementar la propuesta como es la Dirección de Registro e Investigación Forense que forma parte de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la cual sería el ente rector. Es por ello, que a la capacidad se le asignado el puntaje de 1.

5.2A nivel financiero

El MINJUSDH cuenta con la capacidad económica para costear la propuesta, sin embargo considero que tendría algunas dificultades para su implementación ya que, como se ha podido verificar en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el MINJUSDH cuenta con el pliego 006 en el cual tiene asignado s/319,671,847 (presupuesto mensual). Se ha identificado dos actividades en las cuales se podría considerar los recursos como:

Cuadro N° 7

Actividad 5001139: Registro Único de Víctimas de la Violencia ocurrida entre 1980-2000		
Programa presupuestal asignado para el Registro Único de Víctimas		
PIA	PIM	Certificación
3,398,623	1,651,634	1,562,934

Fuente: Elaboración propia. En base al Portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas

Cuadro N° 8

Actividad 5001154: Reparaciones para las víctimas de la violencia terrorista y violación de los derechos humanos.		
Programa presupuestal asignado para reparaciones a las víctimas		
PIA	PIM	Certificación

14,391,170	15,562,751	13,091,898
------------	------------	------------

Fuente: Elaboración propia. En base al Portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas

En consecuencia, se le ha otorgado el puntaje de 1.

5.3A nivel normativo

Es importante considerar para la propuesta que se plantea que, si bien se encuentra dentro del ámbito del MINJUSDH, al ser una dirección de dicho ministerio, sin embargo al tratarse de un sistema que busca unificar la información sobre desapariciones forzadas y otras violaciones a derechos humanos, se requiere dejar sin efecto los registros pre existentes los cuales han sido creados por normas de rango legal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9

Registros existentes sobre Desaparición Forzada de personas					
Registro	Creación	Institución a cargo	Finalidad	N° de casos registrados	Período de funcionamiento
Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada	Ley 28413	Defensoría del Pueblo	Emitir una Constancia de Ausencia por Desaparición	1920	Sigue vigente
Registro Único de Víctimas (RUV)	Ley N° 28413	Consejo de Reparaciones	Registrar a las víctimas tanto individuales como colectivas, de la violencia ocurrida durante el período de mayo de 1980 a noviembre de 2000	223,567 víctimas de violencia política (2007-2016). Sobre Desaparición Forzada 27795	Sigue vigente
Ministerio Público	No tiene	Ministerio Público	Trabaja solo sobre casos judicializados	800 casos aproximados	Sigue vigente

Fuente: Elaboración propia

Se requiere entonces que la creación del sistema sea por ley, lo cual contribuiría también a darle el respaldo y la fuerza correspondiente que evidenciaría la voluntad política en la política de búsqueda de personas desaparecidas.

Cabe señalar que, el Plan Bicentenario considera el tema en el eje estratégico N° 1 “Derechos fundamentales y dignidad de las personas”, prioridad: asegurar la vigencia irrestricta de los derechos fundamentales, acción estratégica: implementar y difundir el Plan Nacional de derechos Humanos y efectuar su seguimiento y evaluación. Así, se requiere la creación de un sistema mediante una norma con rango legal.

A mayor abundamiento, se requiere una ley debido a que se tendrían que fortalecer o adicionar competencias de las instituciones involucradas en el sistema, tal como se señaló en el capítulo anterior situación que requeriría incluso una reforma constitucional (modificación de artículos referidos al Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial).

Estos cambios implicarían seguir los procesos establecidos en nuestra legislación como la elaboración del proyecto de ley y su presentación al Congreso hasta su aprobación o en todo caso vía delegación de facultades al Poder Ejecutivo. Dicha situación podría dilatar su implementación. Sin embargo, podría plantearse una implementación progresiva de manera temática o por competencias del MINJUSDH y en ese caso se necesitaría un decreto supremo. Por tanto, se le asignado el puntaje de 1.

Cuadro N° 10

Tabla de valorización de la Propuesta			
Tipo y subtipo de viabilidad		Valores presentados	Valor obtenido por la propuesta presentada
Viabilidad organizacional	Política	<p>0 = En desacuerdo las principales autoridades de la organización</p> <p>1 = A favor en un nivel regular las principales autoridades de la organización</p> <p>2 = A favor en un nivel alto las principales autoridades de la organización</p>	2
	Capacidad	<p>0 = La organización no tiene la capacidad para desarrollar la propuesta</p> <p>1 = La organización tiene una capacidad de nivel medio para desarrollar la propuesta</p> <p>2 = La organización tiene una capacidad de nivel alto para desarrollar la propuesta</p>	1
Viabilidad financiero		<p>0 = La organización no puede costear la innovación propuesta.</p> <p>1 = La organización puede costear la innovación propuesta, aunque con dificultades</p>	1

		2 = La organización puede costear la innovación propuesta sin dificultades	
Viabilidad normativa	Ámbito	<p>0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización</p> <p>1 = Dentro del ámbito de intervención de la organización, pero con algunas restricciones</p> <p>2 = Dentro del ámbito de intervención de la organización</p>	1
	Dificultades normativas	<p>0 = La propuesta implica un cambio normativo importante y de alto nivel</p> <p>1 = La propuesta implica un cambio normativo de nivel medio</p> <p>2 = La propuesta no implica un cambio normativo importante</p>	0
			Total = 5

Fuente: Elaboración propia. En base a PUCP 2018

CONCLUSIONES

- Se requiere contar con un registro “humanitario” que permita gestionar la información y contribuya a la solución de un problema público vinculado a la “individualización de las víctimas de desaparición forzada” que permita documentar los casos y los hechos en los que se produjo la desaparición.
- La creación de la Dirección de Registro e Investigación Forense es un paso importante en la creación y unificación de un registro de víctimas de desaparición forzada, sin embargo considero que habría que analizar las dificultades con las que contaría en la ejecución de su tarea como: el presupuesto adecuado, gestión de la información, la asignación de recursos humanos especializados, la metodología y la capacidad de organización y coordinación con las otras instituciones que han sistematizado la información en registros precedentes.
- La propuesta presentada a nivel organizacional considero que sería viable políticamente ya que las principales autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) como Ministro y Viceministros han evidenciado su compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos.
- Como se puede observar en la tabla presentada el MINJUSDH cuenta con capacidad financiera y normativa para realizar la propuesta. Sin embargo, al tratarse de un sistema que busca unificar la información sobre desapariciones forzadas y otras violaciones a derechos humanos, se

requiere dejar sin efecto los registros pre existentes los cuales han sido creados por normas de rango legal.

- Se han identificado tres causas del problema: la primera “Registros coexistentes con finalidades distintas”, la segunda “Insuficiente articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema” y finalmente “la paulatina implementación de la Política de Búsqueda de personas desaparecidas”.
- La primera causa ha sido calificada de alto impacto y baja modificación porque si bien se podría plantear una propuesta normativa estaría fuera de mi ámbito la efectiva modificación, es por ello que se ha calificado con puntaje “0”. La segunda de alto impacto pero la posibilidad de modificación ha sido calificada con el valor de 1 porque la articulación y gestión de la información no requiere cambios normativos sino modificación en los mecanismos de coordinación interinstitucional y procedimiento de trabajo. Finalmente, la última causa ha sido calificada con valor de 1 (regular impacto) y con baja posibilidad de modificación en el ámbito normativo.
- Como alternativa a la causa registros coexistentes con finalidades distintas, el Estado mediante Ley N° 30470, el 22 de junio de 2017 emitió el Decreto Supremo N° 013-2017-JUS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señalando en el artículo 89° que la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas es el órgano de línea encargado de diseñar,

implementar y ejecutar el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas,; así como administrar el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE).

- Respecto a la causa falta de articulación y gestión de información entre instituciones vinculadas al tema, el Estado adoptó una política nacional de modernización de la administración pública (Decreto Supremo No. 004-PCM11). Desde esa perspectiva un elemento importante es la gestión de la información para generar políticas públicas, toda vez que uno de los problemas del país es la falta de información estadística sobre determinados temas.
- Finalmente, sobre la causa paulatina implementación de la Política de búsqueda de personas desaparecidas, mediante Ley N° 30470 “Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000” se crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro y se establece la necesidad de la política pública de búsqueda de personas desaparecidas.
- La propuesta innovadora consiste en la creación de un sistema nacional de atención y reparación de víctimas de Desaparición Forzdaa de personas, el cual deberá incluir una plataforma de información o software que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que administran registros sobre víctimas del conflicto armado interno.

- La propuesta presentada se analizará desde diversos enfoques como: el enfoque de género, de derechos humanos, intercultural, de sistema, humanitario y de la condición de victimidad.



BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL

2010 *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina.*

CIUDADANOS PROTEGIENDO CIUDADANOS

2013 *Manual de Inducción: ciudadanos protegiendo ciudadanos-Red de Defensa de los Derechos del Personal Militar.* Lima: Instituto de Defensa Legal/Cooperación Belga al Desarrollo.

COMISIÓN DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

2012 *Plan nacional de búsqueda.* Bogotá. Consulta: 11 de junio de 2018
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/StatesReportsarticle29/Colombia_Annex2.pdf

COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

2003a “Desaparición forzada de personas por agentes del Estado”. *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.* Lima, pp. 57-127. Consulta: 21 de enero de 2019.

<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20VI/SECCION%20CUARTA-Crimenes%20y%20violaciones%20DDHH/FINAL-AGOSTO/1.2.%20DESAPARICIN%20FORZADA.pdf>

2003b “Plan Nacional de Investigaciones Antropológico Forenses”. *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.* Lima, pp.207-290. Consulta: 21 de enero de 2019.

<https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20IX/2.3.%20PLAN%20NACIONAL%20FORENSE.pdf>

CRESWELL, Jhon W.

2009 *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (3rd ed.).* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

CRISÓSTOMO MEZA, Mercedes (Editora).

2018 *Género y conflicto armado interno en el Perú: Testimonio y Memoria.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

DIETZ, Gunther.

2017 “Interculturalidad: una aproximación antropológica”. *Perfiles Educativos.* Ciudad de México, volumen 39, número 156, pp. 192-207.

DEFENSORIA DEL PUEBLO.

2005a “Capítulo V: Registro especial de Ausencia por Desaparición Forzada y verificación de la situación de las personas desaparecidas”. *Informe Defensorial N° 97 “A dos años del Informe de la Verdad y Reconciliación”*. Lima, pp. 216-250.

2005b *Resolución Defensorial N° 04-2005-DD*. Lima, 24 de febrero.

ENRÍQUEZ, Narda.

2018 “Muchas vidas, nuevas voces, dolores persistentes. Notas sobre la violencia política, las miradas de género y los trabajos de memoria”. En CRISÓSTOMO MEZA, Mercedes (Editora). *Género y conflicto armado interno en el Perú: Testimonio y Memoria*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, pp.15-48.

GIDDENS, Anthony.

2005 *Sociología*. Cuarta Edición. Madrid: Alianza Editorial

GRINNELL, R. M. y UNRAU, Y. A.

2007 *Social work research and evaluation: Foundations of evidence based practice (8a Ed.)*. New York, NY, EE. UU.: Oxford University Press.

KING, N. y HORROCKS, C.

2009 *Interviews in qualitative research*. London, UK: Sage Ltd

MOYADO ESTRADA, Francisco.

2016 “El concepto de sistema en el análisis político y de políticas”. *Encrucijada, revista electrónica del centro de estudios en administración pública*. Ciudad de México, número 24, pp. 1-22.
Consulta: 20 de noviembre de 2018
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/download/57766/51200>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (OHCHR)

2006 *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra. Consulta: 03 de enero de 2018
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

- 2010 Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. París, 23 de diciembre. Consulta: 23 de enero de 2019
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.a.spx>

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU (PUCP)

- 2018 *Guía para la elaboración del Proyecto final de innovación: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de gobierno y políticas públicas. Maestría en gobierno y políticas públicas.* Lima: PUCP

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD).

- 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente.* Lima. Consulta: 21 de enero de 2019
<http://hdr.undp.org/en/content/por-una-densidad-del-estado-al-servicio-de-la-gente-vol-1-y-2>

REATEGUI, Félix, Rafael BARRANTES y Jesús PEÑA

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

ROTH, A. N.

- 2002 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá DC: Ediciones Aurora.

SANTA MARÍA RODRÍGUEZ, Juan Esteban.

- 2016 *La victimidad como lugar teológico: apropiación para una teología de la realidad histórica desde la propuesta de Ignacio Ellacuría.* Trabajo de grado presentado como: Requisito para optar por el título de Magíster en Teología. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Teología. Consulta: 3 de agosto de 2018
<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21230/SantamariaRodriguezJuanEsteban2016.pdf?sequence=1>

SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS

- 2018 *Primer plan nacional de Derechos Humanos 2018- 2021* Consulta: 20 de octubre del 2018
<http://planderechoshumanos.cl/files/plan.pdf>

SUBIRATS, Joan & et ál.

- 2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas.* Barcelona: Ariel

ZURBRIGGEN, Cristina y Mariana GONZÁLEZ LAGO.

- 2014 “Innovación y co-creación nuevos desafíos para las políticas públicas”. *Revista de Gestión Pública*. Santiago, volumen 3, número 2, pp. 329-361.

LEYES Y NORMAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2004 *Ley N° 28413*. Ley que crea el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada. Lima, 11 de diciembre.
- 2005 2005 *Ley N° 28592*. Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones. Lima, 29 de julio. Consulta: 24 de enero de 2019
https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/ddcp/normas/4_5_Ley_28592_Crea_el_PIR.pdf
- 2007 2007 *Ley N°29158*. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Lima, 20 de diciembre
- 2012 2012 *Resolución Legislativa N°29894*. Lima, 06 de julio
- 2016 2016 *Ley N° 30470*. Ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000. Lima, 22 de junio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

- 2011 *Ley N° 1448*. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 10 de junio.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (MINJUSDH)

- 2006 *Decreto Supremo N°015-2006-JUS*. Lima, 5 de julio.
- 2014a *Decreto Supremo N° 005-2014-JUS*. Lima, 5 de julio
- 2014b *Plan Nacional de derechos humanos 2014 -2016*. Lima. Consulta: 23 de enero de 2019
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/Peru_sp.pdf
- 2016 *Plan Nacional para la búsqueda de personas desaparecidas (1980-2000)*. Lima. Consulta: 23 de enero de 2019
https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Plan_busqueda_personas_desaparecidas.pdf
- 2017a *Decreto Supremo N° 013-2017-JUS*. Lima, 22 de junio. Consulta: 23 de enero de 2019

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-el-reglamento-de-organizacion-y-funciones-del-minis-decreto-supremo-n-013-2017-jus-1536057-2>

- 2017b *Resolución Directoral N° 001-2017-JUS/DGBPD*. Lima, 31 de octubre.
- 2017 c *Documento Prospectivo al 2030 del Sector Justicia y Derechos Humanos*. Lima
- 2018a *Decreto Supremo N° 002-2018-JUS*. Lima, 1 de febrero. Consulta: 20 de marzo de 2018
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-plan-nacional-de-derechos-humanos-2018-2021-decreto-supremo-n-002-2018-jus-1612558-4/>
- 2018b *Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima. Consulta: 23 de setiembre de 2018.
http://spij.minjus.gob.pe/content/banner_secundario/img/muestra/PLAN-ANUAL.pdf

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MRE)

- 2012 *Decreto Supremo N° 040-2012-RE*. Lima, 16 de agosto.
- 2015 *Resolución Suprema N° 034-2015-RE*. Lima, 14 de febrero.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2004 *Decreto Supremo N°011-2004-PCM*. Lima, 25 de marzo
- 2010 *Decreto Supremo 025-2010-PCM*. Lima, 13 de febrero
- 2013 *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM*. Lima, 09 de enero.

ENLACES WEB

ALCALDÍA DE CAMPAMENTO

Alcaldía de Campamento “Cuna de la independencia de Antioquía”.
Consulta: 28 de enero de 2019.
<http://www.campamento-antioquia.gov.co/>

COLEGIOS DE ABOGADOS DE LIMA

Colegios de Abogados de Lima. Consulta: 10 de enero de 2019.
<http://www.cal.org.pe/v1/>

DESAPARECIDOS HASTA CUANDO

Desaparecidos hasta cuándo. Consulta: 23 de enero de 2019
<http://www.desaparecidoshastacuando.com/>

F.INICIATIVAS

F. Iniciativas. ¿Cuál es la definición de innovación disruptiva?
Consulta: 20 de febrero de 2019
<https://www.f-iniciativas.es/%C2%BFcu%C3%A1l-es-la-definici%C3%B3n-de-innovaci%C3%B3n-disruptiva>

JUSTICIA VIVA

Justicia viva. Consulta: 20 de agosto de 2018
www.justiciaviva.org.pe

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE)

Diccionario de la Lengua Española. Consulta: 12 de junio de 2018
<http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Y2AFX5s>



ANEXOS

ANEXO 1: Lista de entrevistados

Los entrevistados fueron funcionarios y ex funcionarios públicos que han trabajado los temas de derechos humanos en el Estado. Se ha entrevistado a 9 personas que han trabajado en la Dirección General de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de Reparaciones y la Dirección de búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, se entrevistó a familiares directos de los desaparecidos y profesionales comprometidos con el tema desde la sociedad civil. A continuación presentamos la relación de entrevistados:

- Susana Cori Ascona: ex Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH
- Víctor Manuel Quinteros Marquina: ex Director General (encargado) de Búsqueda de Personas Desaparecidas
- Monica Barriga Perez: Directora General de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas del MINJUSDH
- Daniel Sanchez Velásquez : Viceministro de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia del MINJUSDH
- Joel Tejeda: Antropólogo forense asesor de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas
- Jose Luis Requiz Espinoza: ex Comisionado para la Adjuntía de DDHH de la Defensoría del Pueblo

- Marly Anzualdo: Familiar víctima –Hermana de Kennet Anzualdo (desaparecido)
- Mercedes Malpica Solorzano: Periodista representante de la sociedad civil – Centro de Derechos Humanos y Talleres Productivos- Qatary Panituri
- Linka Yuleva Yangali Muñoz: Vicepresidenta de ANFADET- Familiar Víctima- Hija de Desaparecido Fortunato Yangali.



3. ANEXO 2: Guía de entrevista funcionarios y ex funcionarios

I.- Datos personales y cargos públicos del entrevistado

1.- Nombre completo

2.- Profesión

3.- ¿Cuál o cuáles son los cargos que ha ocupado en relación al registro y proceso de búsqueda de personas desaparecidas?

II.- Registros sobre personas desaparecidas

4.- ¿Existen registros sobre personas desaparecidas? ¿Cuáles son?

5.- ¿Cuál es la finalidad de registrar a las personas desaparecidas?

6.- ¿Conoce registros de personas desaparecidas en otros países?

III.- Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro

7.- ¿Qué es el registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro?

8.- ¿Cuál es la finalidad del registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro?

9.- ¿Cuál es el proceso para registrar a la víctima?

IV.- Registro del Ministerio Público

10.- Podría decirme si el Ministerio Público tiene un registro de víctimas de desaparición forzada.

11.- Conoce en que consiste el trabajo del Equipo Forense del Ministerio Público

Causas del problema y alternativas

Causa 1

12.- ¿Cuáles son las razones por las que considera usted que no existe un registro único sobre víctimas de desaparición forzada del conflicto armado interno?

13.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?

Causa 2

14.- ¿Considera usted que existe una adecuada articulación y gestión de la información entre las instituciones vinculadas al tema?

15.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?

Causa 3

16.- ¿Considera usted que el Plan de búsqueda de personas desaparecidas ha sido implementado?

17.- De ser negativa la respuesta anterior: ¿Cuáles son las razones por las que considera que el Plan de búsqueda de personas desaparecidas no se ha implementado todavía?

18.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?

ANEXO 3: Guía de entrevista a familiares de personas desaparecidas durante el conflicto armado interno

I.- Datos personales y cargos públicos del entrevistado

1.- Nombre completo

II.- Registros sobre personas desaparecidas

2.- ¿Existen registros sobre personas desaparecidas? ¿Cuáles son?

3.- ¿Considera usted que es importante registrar a las personas desaparecidas?

III.- Registro de Ausencia por Desaparición

4.- ¿Qué es el registro de Ausencia por Desaparición?

5.- ¿Cuál fue la finalidad del registro de Ausencia por Desaparición?

6.- ¿Cuál fue el proceso para registrar a la víctima?

7.- A cargo de que institución (es) está el registro de Ausencia por Desaparición.

8.- Tiene conocimiento si hubo dificultades para registrar a las personas en el registro de Ausencia por Desaparición. De ser así, ¿cuáles fueron?

9.- ¿El registro de Ausencia por Desaparición continúa funcionando?

IV.- Registro único de víctimas

10.- ¿Qué es el registro único de víctimas?

11.- ¿Cuál fue la finalidad del registro único de víctimas?

12.- ¿Cuál fue el proceso para registrar a la víctima?

13.- A cargo de que institución(es) está el registro único de víctimas

14.- Tiene conocimiento si hubo dificultades para registrar a las personas en el registro único de víctimas. De ser así, ¿cuáles fueron?

15.- Usted ha recibido reparaciones a consecuencia de su inscripción en este registro?

V.- Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro

16.- ¿Conoce sobre el registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro?

17.- ¿Sabe cuál es la finalidad del registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro?

18.- ¿Cree usted que es necesario tener un Registro de Víctimas de Desaparición Forzada a cargo del Minjus?

19.- ¿Qué dificultades piensa que podría tener el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Sitios de Entierro?

20.- Podría decirme si el Ministerio Público tiene un registro de registraron víctimas de desaparición forzada.

Causas del problema y alternativas

Causa 1

21.- ¿Cuáles son las razones por las que considera usted que no existe un registro único sobre víctimas de desaparición forzada del conflicto armado interno?

22.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?

Causa 2

23.- ¿Considera usted que existe una adecuada articulación y gestión de la información entre las instituciones vinculadas al tema?

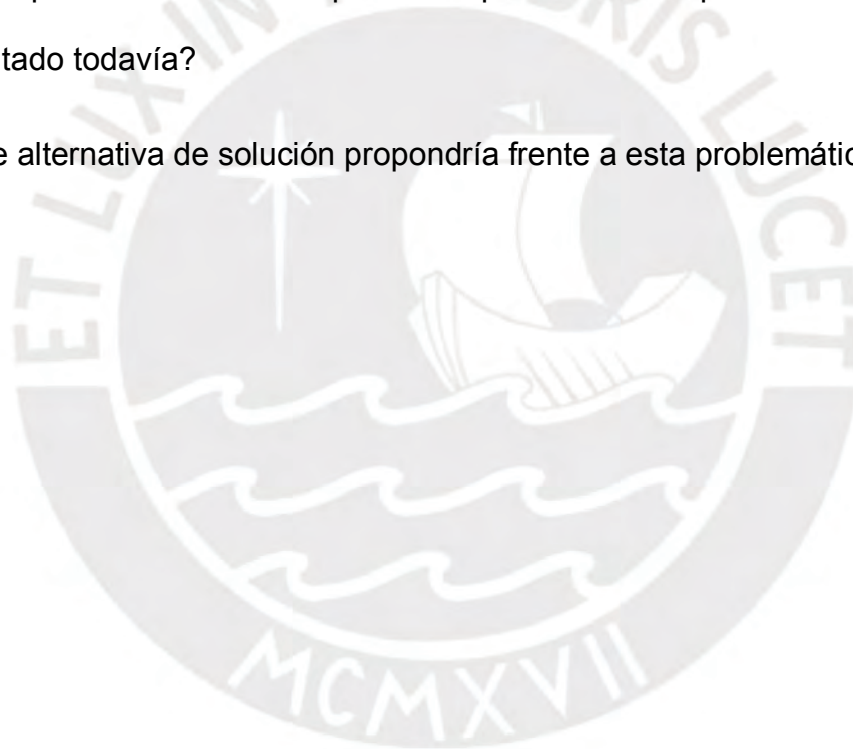
24.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?

Causa 3

25.- ¿Considera usted que el Plan de búsqueda de personas desaparecidas ha sido implementado?

26.- De ser negativa la respuesta anterior: ¿Cuáles son las razones por las que considera que el Plan de búsqueda de personas desaparecidas no se ha implementado todavía?

27.- ¿Que alternativa de solución propondría frente a esta problemática?



ANEXO 4: Consentimiento Informado

El presente estudio es conducido por mi persona el Srta Giovanna Fabiola Vélez Fernández, identificado(a) con DNI N° 07762359 quien viene realizando la Maestría de Gestión y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es presentar un proyecto de innovación sobre “Registro de Víctimas de Desaparición Forzada”.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará 30 minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.

En caso de estar conforme por lo expresado en este documento, brindar la información solicitada a continuación:

Entrevistado