

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



La lucha por quienes faltan: articulación e incidencia de la sociedad civil para la aprobación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) entre los años 2011 y 2018

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno presentada por:

Velarde Caceres, Paola Giuliana

Asesora:

Alayza Mujica, María Rosa

Lima, 2022

A Marlene y Santiago, mis soportes y guías en este impredecible camino

A todas las mujeres y padres que buscan a sus seres queridos

A Ernesto Castillo y su familia



Agradecimientos

No hubiese llegado hasta este punto de no ser por la ayuda y aportes de varias personas y cuyo agradecimiento de mi parte está insuficientemente compensado en estas palabras. En primer lugar, como siempre, a mis padres, Marlene y Santiago, por su infinito amor, consideración y paciencia. Por su confianza y apoyo incondicional en las decisiones que he tomado a pesar de que no lo entendían del todo (como mi carrera). Por entenderme en los días más tensos que estuve enfocada en este proyecto, por inculcarme la importancia del esfuerzo y la constancia a pesar de las adversidades que se presenten. Un pensamiento que siempre tengo presente es que todo lo que hago es para enorgullecerlos.

A mi asesora, Rosa, por la infinita paciencia y dedicación con mi tema. Por creer en mí y en el proyecto que le presenté a finales del año 2019, cuando tenía bastantes dudas de su viabilidad y el vínculo con la carrera. Me enteré de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas en mayo de 2016, durante mi primer ciclo en la universidad, y ahora estoy cerrando mi etapa de pregrado desarrollándolo como mi tema de tesis. Por todos los aportes, comentarios y, sobre todo, los ánimos a seguir a pesar de que las cosas no se dieron como lo habíamos planeado en un inicio. La seguridad y satisfacción de haber realizado esta investigación no hubiese sido posible sin usted.

A varias personas que conocí en la universidad. A Ariana, mi mejor amiga, que me apoyó desde que le hablé del que en ese entonces era mi posible tema en diseño de tesis y creía más en mí que yo misma en los momentos más tensos de redacción y entregas. Te quiero muchísimo. A Lucía y Valerie por todo el cariño, apoyo y soporte. A mis amigos y amigas que conocí en la facultad de Ciencias Sociales y en la carrera, quienes en algún momento se interesaron en mi tema y me pasaron algún dato, texto, evento o me hicieron alguna pregunta que me hizo replantear y mejorar el diseño y desarrollo de mi investigación. A los jurados de mi mesa de Seminario, Jessica y Jorge, por sus muy buenos y necesarios comentarios en las exposiciones, y el impulso a seguir (y cerrar) esta tesis.

Definitivamente este documento no habría llegado ni a la cuarta parte de su extensión si no fuese por todas las personas que me dieron parte de su tiempo (en una pandemia) para conversar conmigo sobre un tema del que siempre he tenido – y tengo - curiosidad. Muchas gracias por ayudarme a hacer posible esta tesis y permitirme plasmar su testimonio, en especial a los familiares y dirigentes de organizaciones de víctimas: Adelina, Doris, Gisela, Luyeva, Sandra y Luis. Con mucho cariño y admiración, a ustedes va dedicado esto.

Resumen

La presente tesis busca explicar un caso atípico en la legislación peruana y, al mismo tiempo, un logro para la justicia transicional: la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000). La respuesta a una de las más grandes deudas que arrastraba el Estado desde el restablecimiento de la democracia tuvo lugar en el Congreso, sorprendentemente, con una aprobación mayoritaria que incluyó al sector conservador, sin los enfrentamientos usuales de un contexto social y político polarizado. Gracias a la capacidad de adaptación del movimiento de derechos humanos y las organizaciones de víctimas lograron el objetivo y con ello, el inicio de un nuevo enfoque y política de Estado, dejando atrás intentos fallidos.

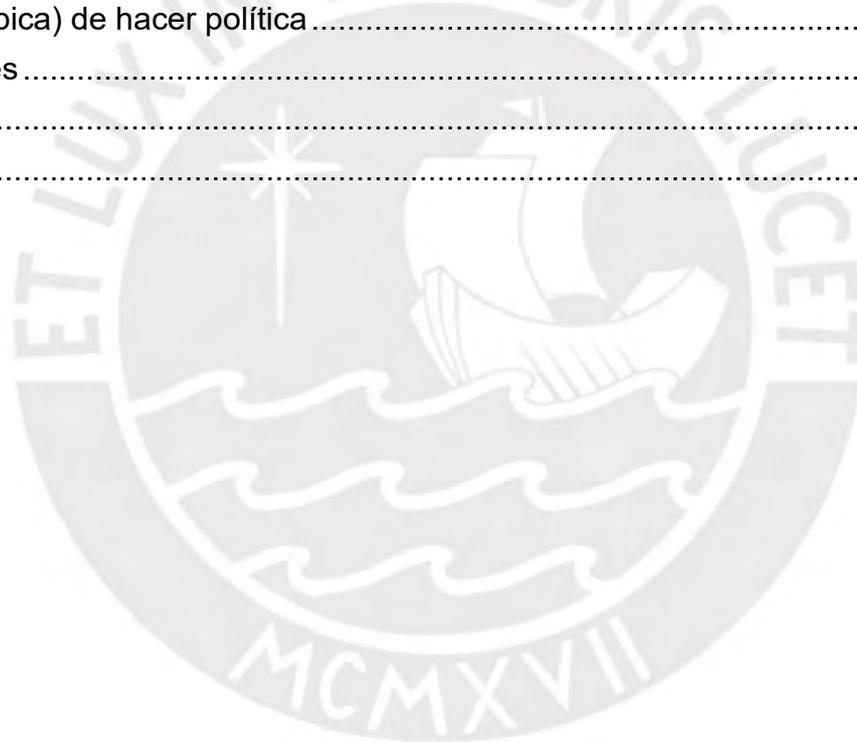
Mediante una metodología cualitativa, se busca analizar el proceso de incidencia desde la sociedad civil y determinar los factores que permitieron la aprobación de esta ley en mayo de 2016. La articulación entre distintas organizaciones de familiares, organismos de derechos humanos y aliados dentro del Estado, promovió la formación de una coalición que movilizó distintos recursos a nivel nacional hacia el objetivo común de encontrar a personas desaparecidas desde hace más de 30 años. El cambio de enfoque hacia uno más humanitario y la estrategia comunicativa diseñada específicamente para evidenciar ello fue fundamental para convencer a sectores usualmente adversos a estos temas, y evitar así cuestionamientos que deslegitimaran su propuesta. Asimismo, las estrategias de presión hacia los tomadores de decisión del periodo 2011-2016 aseguró el compromiso de los individuos hacia una causa que, para muchos, les era desconocida.

Palabras claves: desaparecidos, conflicto armado interno, coaliciones promotoras, posconflicto, Perú.

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Estado de la Cuestión	5
1.1. Políticas de memoria y búsqueda de desaparecidos en Sudamérica:	5
1.1.1. Argentina	5
1.1.2. Chile.....	7
1.1.3. Colombia.....	8
1.2. Perú: algunos apuntes sobre el contexto posconflicto.....	10
1.2.1. Balance y análisis de las políticas de reparación en Perú	13
Capítulo 2: Marco Teórico y propuesta metodológica	16
2.1. Marco Teórico: Enfoque de Coaliciones Promotoras	16
2.2. Propuesta metodológica.....	20
2.2.1. Justificación	20
2.2.2. Pregunta de investigación:.....	21
2.2.3. Objetivos	22
2.2.4. Hipótesis	22
2.2.5. Diseño de Investigación	24
2.2.6. Herramientas de recolección de información	25
Capítulo 3: Antecedentes: organizaciones de víctimas (2000 - 2010).....	28
3.1. Transición democrática y el contexto CVR (2000-2003)	29
3.2. Respuesta y organización de la sociedad civil a partir del 2003	32
3.2.1. El Movimiento Ciudadano Para Que no Se Repita (PQNSR)	34
3.2.2. Organización regional y nacional de afectados (2006-2007)	37
3.2.3. Otras iniciativas de articulación entre el Estado y sociedad civil.....	38
Capítulo 4: La Coalición Pro-Ley dentro del Estado (2011 - 2018).....	40
4.1. El Balance de los años previos y el cambio de prioridades.....	40
4.1.1. Los resultados del enfoque judicialista.....	40
4.1.2. El ingreso del enfoque humanitario en el Perú	42
4.1.3. Iniciativas de la sociedad civil en favor de las personas desaparecidas ..	43
4.2. Factores institucionales y coyunturales.....	47
4.3. Ingreso a la coalición al Ministerio de Justicia (2011-2014)	51
4.4. El cambio de estrategia hacia el Congreso (2014 - 2016).....	56
4.5. La Campaña #Reúne (2015 - 2016).....	58
4.5.1. La dimensión representativa	63
4.5.2. La dimensión discursiva.....	65

4.5.3. El rol de Marisol Pérez Tello y Gisela Vignolo	69
4.5.4. Dificultades del proyecto de ley dentro del Congreso	71
4.5.5. Cierre del proceso de promoción (2016).....	74
4.6. La Coalición Pro-Ley durante la implementación (2016 - 2018).....	78
Capítulo 5: Análisis del caso.....	81
5.1. Mapeo y organización de los actores involucrados	81
5.1.1. La Coalición Pro-Ley y los funcionarios aliados	84
5.1.2. El sector a convencer: indiferentes y conservadores	91
5.2. La articulación y la continuidad de la Coalición Pro-Ley	95
5.3. La ley de Búsqueda como política pública	101
5.3.1. Los cambios dentro del Estado a partir de la Ley de Búsqueda	101
5.3.2. Las condiciones que permitieron el cambio de política	104
5.4. La influencia de la temporalidad y el caso de estudio como resultado de una forma (atípica) de hacer política	108
Conclusiones	115
Bibliografía.....	122
Anexos	127



Índice de tablas

Tabla 1 [Mapeo de actores de la Coalición Pro-Ley durante la campaña #Reúne]..	59
Tabla 2 [Variación de actores de la Coalición Pro-Ley según subsistema]	86
Tabla 3 [Sistema de creencias de la Coalición Pro-Ley]	88
Tabla 4 [Mapeo de funcionarios sensibilizados que apoyaron la Ley de Búsqueda]	111



Índice de figuras

Figura 1 [Evolución de las cifras de las personas desaparecidas durante los años 1980 – 2000 (2000-2012)]	44
Figura 2 [Antecedentes de incidencia de la sociedad civil en relación a la agenda de del posconflicto].....	47
Figura 3 [Proceso de promoción de la Ley de búsqueda de desaparecidos (2011-2018)]	51
Figura 4 [Dinámica de los grupos involucrados en el proceso de promoción de la Ley de Búsqueda (2011 – 2017)]	82



Glosario

ANFADET: Asociación Nacional de Familiares de Desaparecidos, Ejecutados Extrajudicialmente y Torturados

ANFASEP: Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú

APRODEH: Asociación Pro Derechos Humanos

AVISFAIP: Asociación de Viudas, Madres y Sobrevivientes de Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional

CAI: Conflicto Armado Interno

CAPS: Centro de Acompañamiento Psicosocial

CEAS: Comisión Episcopal de Acción Social

COFADER: Comité Nacional de Familiares Detenidos, Desaparecidos y Refugiados del Perú

CPL: Coalición Pro-Ley

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CMAN: Comisión Multisectorial de Alto Nivel

CNDDHH: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

COMISEDH: Comisión de Derechos Humanos

CONAVIP: Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política del Perú

CORAVIP: Coordinadora Regional de Víctimas de la Violencia Política del Perú

CVR: Comisión de la Verdad y Reconciliación

DGBPD: Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas

EPAF: Equipo Peruano de Antropología Forense

EFE: Equipo Forense Especializado

MCLCP: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

PIR: Plan Integral de Reparaciones

PQNSR: Movimiento Ciudadano Para Que No se Repita

REDINFA: Red para la Infancia y la Familia – Perú

Introducción

Muchos peruanos, por no decir la gran mayoría, pueden coincidir en el hecho de que uno de los temas más complicados de abordar es el periodo histórico de 1980 – 2000. A diferencia de otros episodios enmarcados en contextos de violencia, pérdida y tristeza colectiva; lo ocurrido durante los últimos veinte años del siglo XX en el Perú generan una constante división de opiniones que, en muchos escenarios, no llegan a ser consensuadas. Dicho periodo, el cual, para fines de la investigación se referirá como Conflicto Armado Interno¹ (CAI) puede ser objeto de análisis a partir de distintas perspectivas: los eventos previos, las causas, los hechos mismos que sucedieron dentro de este periodo, y las consecuencias y secuelas que ha dejado en el país, en las víctimas y en la población en general. Esto último, a diferencia de lo aspectos previos, está más sujeto a reevaluación por su continuidad temporal y los efectos que deja en el comportamiento de la comunidad. Cronológicamente, dichos eventos trágicos ya no forman parte de la cotidianidad del grupo, no obstante, se conservan en la memoria colectiva como referente para decisiones y acciones futuras, muchas de las cuales pueden plasmarse también en políticas públicas e instituciones.

¿Qué sucede, sin embargo, cuando el día a día de miles de personas aún sigue marcado por ese evento trágico? A pesar de que sucedió hace varios años e incluso décadas, las secuelas de un episodio doloroso que no se ha cerrado adecuadamente forman parte de la cotidianeidad de un grupo que de por sí ya había sido vulnerado. Este es el escenario que actualmente enfrentan miles de familias cuyos seres queridos se encuentran desaparecidos desde el CAI y hasta el momento desconocen de su paradero, mucho menos las circunstancias de su desaparición.

Investigar la desaparición forzada durante los años 1980-2000 como uno de los legados vigentes del CAI se sustenta en primer lugar por la deuda pendiente del Estado hacia las víctimas y sus familiares, quienes vienen luchando por distintos frentes desde hace más de 30 años para que se escuchen sus demandas y, de esta forma, puedan encontrar a sus seres queridos. El retorno a la democracia y el cambio de élites políticas a inicios del presente siglo generó a su vez nuevos compromisos y

¹ La elección de este término va en línea con el término que propuso la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para designar a este periodo en su *Informe Final* publicado en el 2003.

expectativas en relación a los derechos humanos. A nivel nacional, se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en 2001; a nivel internacional, el Perú regresó en ese mismo año al Sistema Interamericano de Derechos Humanos en 2001, a fin de ajustarse a los nuevos estándares y obligaciones de un gobierno democrático y establecer una clara línea de corte con el gobierno predecesor (Rojas-Perez, 2015, p. 189).

Posterior a ello, el Estado, con idas y venidas, logró gestionar un espacio institucional para responder a las demandas de víctimas y familiares conformado, hasta el 2016, por la CMAN y el Consejo de Reparaciones – Registro Único de Víctimas (CR-RUV), entidades que implementaron la Ley del Plan Integral de Reparaciones (PIR) promulgada en el año 2005. Sin embargo, ninguna de estas dos entidades abordaba directamente la problemática de las personas desaparecidas. Según informes y estudios de Sofía Macher (2014) y la Defensoría del Pueblo, las recomendaciones de la CVR relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas durante el CAI fueron de las que menos se habían avanzado desde el Estado peruano. Paralelamente, el número de personas desaparecidas incrementaba con el pasar de los años, lo cual puso en evidencia que la magnitud de este problema había sido subestimada.

No obstante, delimitar la problemática de los desaparecidos solo en relación a los pocos avances realizados en torno a la búsqueda y la restitución de cuerpos² es insuficiente. La desaparición forzada a raíz del CAI involucra otras aristas que no solo afectan la dignidad de la persona no ubicada, sino también la de su círculo cercano. A partir de la desaparición surgen en los familiares nuevas necesidades que poseen un carácter multidimensional, las cuales van apareciendo con el paso del tiempo y por factores que no son, necesariamente, consecuencia directa del periodo de violencia. En ese sentido, también es importante estudiar este hecho porque constituye un legado posconflicto (Soifer & Vergara, 2019), en tanto la desaparición forzada fue un resultado directo de las consecuencias del periodo de violencia; y éste, a su vez, se convirtió en un factor que afecta actualmente la calidad de vida de los familiares de las víctimas.

² Sobre esto último, según Sofía Macher (2014) hasta el primer trimestre del 2013 el EFE había exhumado 2022 cuerpos, identificado 1957 y se entregaron 1069 restos a los familiares. Tomando como referencia la última cifra de desaparecidos que se tenía en ese momento (15 731), se podía afirmar que, a 10 años del Informe Final solo los restos del 6,79% de los desaparecidos habían sido restituidos.

La desatención hacia los familiares de desaparecidos se vincula también con un factor de no menor importancia: los estigmas que se le atribuyen a las víctimas del CAI o sus familiares. Las demandas de los afectados y propuestas relacionadas con derechos humanos muchas veces tienen que enfrentar estrategias discursivas como el “terruqueo” o las narrativas negacionistas que buscan deslegitimarlas ante la opinión pública y las élites políticas de turno, con el objetivo de que dichos temas no ingresen en la agenda política.

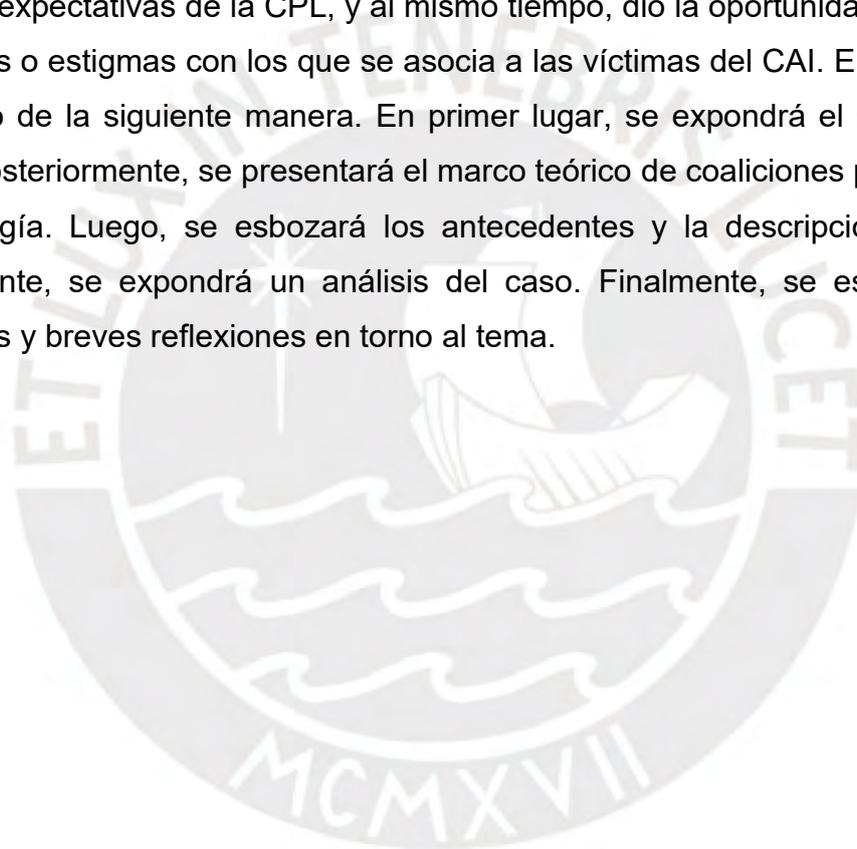
A pesar de este escenario adverso, entre los años 2011 y 2016 distintos sectores de sociedad civil y funcionarios aliados se organizaron hacia un objetivo que resultó en dos logros del activismo de las víctimas y familiares: la promulgación la “Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 - 2000” en el año 2016 y el decreto legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos en el año 2018. La ley aprobada en el Congreso en 2016 no fue objeto de ataques o descalificaciones, al contrario, obtuvo, sorprendentemente, votos a favor de la bancada fujimorista, inclusive de personajes que son identificados como férreos opositores a la agenda de memoria y posconflicto que impulsa el sector de derechos humanos en el país.

En ese sentido, la presente investigación busca saber, en principio, los factores que influyeron en el proceso de aprobación y posterior promulgación de dicha ley en el año 2016. A partir de ello, otras preguntas que se desagregan de la principal están orientadas a: 1) conocer cuáles fueron los actores relevantes, estatales y no estatales en este proceso y las estrategias que aplicaron para convencer a sectores usualmente hostiles a temas de derechos humanos; y 2) identificar y analizar los argumentos y el discurso con el cual lograron el apoyo de actores políticos indiferentes y usualmente opositores al tema.

Mediante una metodología cualitativa se busca analizar los vínculos y posibles antecedentes entre los grupos y actores que estuvieron interesados en promover una política de búsqueda de personas desaparecidas, lo que posibilitó la formación de una coalición promotora, la Coalición Pro-Ley (CPL), compuesta por una diversidad de actores que creían en la necesidad de una búsqueda universal de desaparecidos ante las limitaciones que tenía la vía judicial. Motivados por este objetivo y aprovechando un entorno institucional más favorable, emprendieron distintas estrategias dentro del

Estado para convencer a diferentes actores políticos sobre la importancia de la problemática y así ponerle fin a la incertidumbre y dolor de miles de familiares de desaparecidos.

La articulación y capacidad de adaptación fueron claves para garantizar la continuidad de esta coalición y desplegar una campaña en la ciudadanía y la esfera política que difunda la propuesta de ley estratégicamente desde un enfoque humanitario, siendo esto último un aspecto clave que neutralizó las posibilidades de que la discusión se torne polarizada y la propuesta vea su continuidad amenazada. El lenguaje, en este caso, jugó un papel importante, ya que permitió transmitir las creencias y expectativas de la CPL, y al mismo tiempo, dio la oportunidad de superar los prejuicios o estigmas con los que se asocia a las víctimas del CAI. El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se expondrá el estado de la cuestión. Posteriormente, se presentará el marco teórico de coaliciones promotoras y la metodología. Luego, se esbozará los antecedentes y la descripción del caso. Posteriormente, se expondrá un análisis del caso. Finalmente, se esbozarán las conclusiones y breves reflexiones en torno al tema.



Capítulo 1: Estado de la Cuestión

1.1. Políticas de memoria y búsqueda de desaparecidos en Sudamérica:

El presente caso se encuentra enmarcado dentro del contexto de democratización y posconflicto que caracterizó a varios países de América del Sur durante las últimas décadas del pasado siglo y los primeros años del presente, periodo en el cual se emprendieron distintas políticas de memoria. Se entiende por políticas de memoria a las formas de gestionar o lidiar con el pasado a través de medidas de justicia retroactiva, juicios histórico-políticos, conmemoraciones, fechas, lugares u otro tipo de demostraciones simbólicas; las cuales hacen referencia a narrativas que proponen marcos institucionales y contribuyen a marcar continuidades y rupturas en la interpretación de la temporalidad. Las políticas de memoria no solo aluden a políticas oficiales, sino también a la que otros actores pueden desplegar en el espacio público (Rabotnikof, 2007, pp. 261).

En ese sentido, y partiendo de un enfoque de justicia transicional³, para esta sección se realizó una revisión bibliográfica sobre los contextos de posconflicto en Chile, Argentina y Colombia en relación con el diseño e implementación de políticas de memoria, particularmente, la presencia del tema de la búsqueda de desaparecidos en ellas. Se pondrá énfasis en el desarrollo del vínculo Estado-sociedad para abordar este tema, y se identificarán los mecanismos que emplearon grupos de familiares y víctimas para visibilizar e ingresar sus demandas a la agenda política.

1.1.1. Argentina

Este país es uno de los que más se ha escrito y estudiado por el gran despliegue de la sociedad civil que, en apoyo a las organizaciones de familiares y el movimiento de derechos humanos, desde los últimos años de la dictadura ya exigían

³ Para esta investigación, se entiende por justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación” (ONU, 2014, p. 5).

información sobre el destino de las personas desaparecidas. A diferencia del caso chileno y otros países de América Latina que pasaron por procesos de autoritarismos y violación masiva de derechos humanos, la deslegitimidad progresiva que acompañó la caída de la dictadura impidió que la Junta Militar imponga condiciones de impunidad para lograr una salida democrática. Así, pocos días después de asumir la presidencia en diciembre de 1983, Raúl Alfonsín decide derogar la ley de “autoamnistía” promulgada meses antes de ese mismo año y se ordenó enjuiciar a las tres primeras juntas de la dictadura. En diciembre también se crea la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), la cual entrega su informe *Nunca Más* al año siguiente y postula la existencia de un sistema nacional clandestino empleado por las fuerzas armadas para la desaparición forzada (Crenzel, 2016).

A pesar de estos avances y la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos (BNDG) en 1987, las víctimas y familiares no estaban satisfechos con los resultados hasta ese momento, ya que seguían sin saber el paradero de sus seres queridos. Esta sensación de insatisfacción se agudiza luego de que el siguiente presidente, Carlos Menem (1989 -1999), le otorgara beneficios penitenciarios a los miembros de las juntas y concediera el indulto a militares condenados por delitos de lesa humanidad, entre ellos, Jorge Videla. Esta situación política adversa y otros hechos reveladores motivó, desde la sociedad civil, el surgimiento de distintas iniciativas que incentiven la transmisión intergeneracional de la memoria, como la creación de sitios de memoria y la modificación de textos escolares (Stern, 2013). También, debido a la presión de las Abuelas de la Plaza de Mayo, se creó en 1992 la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (CoNaDI), con el objetivo de impulsar la búsqueda e identificación de hijos e hijas de personas desaparecidas y de personas nacidas durante el cautiverio de sus madres.

Posteriormente, el gobierno de Néstor Kirchner (2003 – 2007) promovió el mayor espacio institucional para el impulso de distintas iniciativas de memoria que serían acogidas y ejecutadas por el Estado. Eventos como la conversión de ex centros clandestinos de reclusión a sitios de memoria, como la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), renovó el vínculo entre el Estado argentino y el movimiento de derechos humanos, lo cual permitió avances progresivos de la memoria histórica en distintas áreas como justicia, pedagogía, memorialización y el mismo campo de estudio (Stern, 2013).

En cuanto a la búsqueda e identificación de personas desaparecidas y secuestradas durante la dictadura, es relevante mencionar algunos cambios favorables posteriores, como la Ley 26548, que delimitó el campo de acción del BNDG al esclarecimiento de delitos de lesa humanidad (Jave, 2018 y Catoggio & Irrazábal, 2020), la creación de la Unidad Especializada para Casos de Apropiación de Niños durante el Terrorismo de Estado (UFICANTE) en 2012 y el desarrollo de diversas campañas – con apoyo del Estado – orientada a la búsqueda e identificación de personas desaparecidas. En todos estos casos, la presencia y presión por parte de organizaciones de víctimas, especialmente, de las Abuelas de las Plaza de Mayo, fue decisiva para su realización.

1.1.2. Chile

Uno de los principales factores para el surgimiento del Movimiento Nacional de derechos humanos durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) fue la insistencia de los familiares de asesinados y desaparecidos para la búsqueda de la verdad sobre de sus seres queridos. Esta necesidad se formalizó en la fundación de la Agrupación de Familiares Detenidos-Desaparecidos (AFDD), en 1975 (Stern & Winn, 2013, p. 264).

Con el regreso a la democracia, el Estado chileno llevó a cabo dos comisiones investigadoras sobre el periodo de violencia política: la Comisión de Verdad y Reconciliación (conocida como Comisión Rettig) en 1991, con su extensión, la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), creada en 1996. Después, en 2004 se establece la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech I) y su extensión en el año 2009, la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comisión Valech II). El trabajo desarrollado en cada una de estas instancias, conformadas por miembros del Estado y sociedad civil, estuvo sujeto a las tensiones políticas, particularmente, en torno a los cuestionamientos de las fuerzas armadas en cuanto al grado de responsabilidad que se le atribuía. Evidencia de ello es la cantidad de personas reconocidas como víctimas a lo largo del tiempo. En 1991, el informe Rettig contabilizó alrededor de 2000 víctimas, mientras que la Comisión

Valech II, en 2011, reconoció un piso mínimo de 40 mil personas como afectadas por la represión política durante la dictadura (Bernasconi et al., 2019; Stern, 2015, p. 117).

Durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se impulsó la memoria histórica mediante distintas políticas y programas. Se brindó apoyo, reconocimiento e incluso financiamiento a iniciativas civiles de memoriales, se creó el Museo Nacional de la Memoria y Derechos Humanos y se estableció la Comisión Valech II hacia finales de su primer gobierno. Durante su gestión también se promulgó la ley que tipifica los crímenes de lesa humanidad e incluye la desaparición forzada. A pesar de una mayor apertura hacia un enfoque de derechos humanos, también se le critica el haber mantenido la misma política de sus predecesores de no involucrarse y tampoco promover los juicios contra los perpetradores que pertenecían a las fuerzas del orden (Stern, 2013).

En relación a la búsqueda de personas desaparecidas, según Jave (2018), Chile no cuenta con una política y tampoco un plan que aborde específicamente las desapariciones forzadas, sin embargo, existen algunas iniciativas ejecutadas por la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Unidad Especial de Identificación Forense (UEIF) del Servicio Médico Legal (SML)-ambas entidades adscritas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUDH)-, como el Programa de Derechos Humanos y la campaña “Una gota de tu sangre por la verdad y la justicia”, respectivamente (pp. 24 -26). En cuanto al rol de los familiares de las víctimas, no existe una instancia de participación, como en Argentina, que escuche sus necesidades Si bien se menciona que participaron y tuvieron protagonismo en la campaña impulsada por el SML, esto sugiere que algunos consideren que el único espacio de participación es en el proceso de identificación forense (Jave, 2018, pp. 28).

1.1.3. Colombia

Colombia es uno de los casos más similares al escenario peruano, ya que, a diferencia de los anteriores países, el Estado no es el principal responsable de las violaciones de derechos humanos, en estos casos también tuvieron responsabilidad grupos insurgentes y guerrillas. No obstante, al mismo tiempo Colombia es un caso peculiar a nivel regional, ya que la problemática de la desaparición forzada se ha dado

en el contexto de varios gobiernos elegidos democráticamente y durante el presente siglo. Asimismo, las medidas asociadas con justicia transicional se empezaron a ejecutar durante el periodo de violencia, cuando aún no se había firmado el Acuerdo de Final (2016) entre el Estado colombiano, impulsado por Juan Manuel Santos, en ese entonces presidente de Colombia, y los grupos insurgentes FARC-EP; razón por la cual los peritos forenses, durante las labores de búsqueda, debían ir custodiados por miembros del ejército, cuando aún convivían con una mayor cantidad de actores armados.

Es importante también la precisión de que, aparte de movilizarse para obtener justicia e información sobre sus familiares y seres queridos, miembros de la sociedad colombiana ha ejercido un rol en favor del proceso de pacificación en Colombia (Vera, 2016). En relación a la búsqueda de personas desaparecidas, antes de la firma del Acuerdo, ya se había creado una Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD) y el Registro Nacional de Desaparecidos en el año 2000. Además, en 2007 ya se contaba con un Plan Nacional de Búsqueda, elaborado por la CBPD. A partir de la firma del Acuerdo de Paz, se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, dentro del cual se ubica la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD), creada en 2017, que asume las funciones de la CBPD y que tiene como obligación la participación de las víctimas en el desarrollo de sus actividades (Castilla, 2018). A manera de balance, se puede afirmar que estos tres países cuentan con sus propias peculiaridades en relación con su contexto posconflicto, el rol de la sociedad civil y su nivel de participación en la implementación de políticas de memoria y, de manera específica, las medidas que implementó el Estado en favor de la búsqueda de desaparecidos. Por otro lado, algo que tienen en común estos países es que estas iniciativas legislativas, instituciones o herramientas de política fueron impulsadas de manera sostenida por los gobiernos de turno de ese momento (y por sus presidentes y presidentas). En términos de políticas públicas, el diseño e implementación de estas propuestas, que seguían un enfoque de derechos humanos y justicia transicional, partían de un modelo *top-down*, y estaban enmarcadas en un contexto institucional favorable, el cual facilitaba la inclusión y participación de la sociedad civil.

1.2. Perú: algunos apuntes sobre el contexto posconflicto

El caso peruano se distingue de los anteriores países por la insostenibilidad y precariedad de la respuesta estatal ante las distintas consecuencias y legados que dejó el CAI. En este contexto nacional, en el que las luchas por la memoria se limitan a momentos, espacios y esfuerzos muy particulares (Degregori et al, 2015), resulta necesaria ampliar la discusión los legados, logros y tareas pendientes de la CVR, tomando en cuenta que hay una continuidad temporal “no solo entre las violencias del pasado y las presentes, sino también entre los esfuerzos por mantener el silencio y la negación” (González, 2015, pp. 98).

Un reciente y relevante aporte sobre los legados del CAI es libro “Politics after violence” (Soifer y Vergara, 2019), el cual ayuda a enmarcar y caracterizar el caso de estudio de manera más precisa. Así, las luchas por la memoria y las demandas de las víctimas se sitúan en un contexto de posconflicto, entendiéndose este como las secuelas del conflicto en el que se dieron altos niveles de violencia por parte de múltiples actores armados, que se enfrentaron unos contra otros y estos a su vez hacia la población civil (Soifer ed., 2019, p. 6). Si bien los autores establecen el inicio del posconflicto a mediados de los años noventa, luego de la caída de Abimael Guzmán, para el presente estudio se tomará como referencia el gobierno de transición de Valentín Paniagua (2001).

Un elemento fundamental dentro de la discusión posconflicto es el clima de polarización que se vive en el Perú desde la transición democrática. Para esto se hizo una revisión de casos sobre *contramemorias*⁴ y negacionismo en el país, siendo uno de los más documentados el monumento el *Ojo que llora* (Drinot, 2019; Milton, 2015). Este caso permite visibilizar la dinámica por la cual distintas narrativas del pasado, como la “memoria salvadora” y la memoria pro derechos humanos, buscan legitimidad en la sociedad actual; para ello, necesariamente, tienen que pasar por varios procesos políticos (Silva, 2018) para que estas versiones sobre el CAI sean aceptadas e interiorizadas en la opinión pública. Asimismo, dentro de este panorama de polarización se ha podido observar cómo distintos grupos y movilizaciones impulsan

⁴ Se entiende como *contramemorias* a aquellas memorias que se oponen a las que surgieron a partir del Informe Final de la CVR (Drinot, 2019).

varias iniciativas con el fin de institucionalizar, no necesariamente en aspectos formales, una postura y memoria consensuada en pro de las víctimas de la violencia política. En ese sentido, las demandas por las desapariciones forzadas se vinculan en el plano nacional con otros hechos como el juicio a Alberto Fujimori (2007), la creación Lugar de la Memoria, Tolerancia e inclusión social (LUM) (Silva, 2018), la judicialización de los casos por violación sexual en Manta (Delgado, 2019), la anulación del indulto a Fujimori en 2018 (Ulfe & Ilizarbe, 2019), entre otros.

Por otro lado, desde un enfoque subnacional, a más de 15 años de la publicación del Informe Final de la CVR (2003) han surgido algunos estudios que analizan con mayor detalle el rol de las dinámicas locales de poder de las regiones más afectadas por la violencia para la configuración de la memoria y narrativas sobre lo que fue el periodo de violencia. Por ejemplo, Valèrie Robin (2015) describe la dinámica de la memoria local detrás de una representación artística en el distrito de Ocros (Ayacucho), la cual hace alusión a un pasado trágico y heroico, pero manipulado, con el fin de insertarse en el discurso oficial a costa del silenciamiento de varios hechos cuestionables atribuidos a las rondas campesinas. Desde otra perspectiva, Córdor y Pereyra (2015), mediante la recopilación y análisis de información y documentos sobre el desarrollo comunal de la microcuenca de San Miguel (Ayacucho), demuestran cómo la violencia durante el CAI pudo ser funcional a dinámicas privadas de disputa y poder ya establecidas entre los comuneros durante varias décadas previas, y cómo esto influye en las relaciones comunitarias de las personas que siguen viviendo en la zona.

En relación con el tema de las personas desaparecidas, Isaías Rojas-Pérez (2015) describe las primeras restituciones realizadas por el Ministerio Público en compañía de la CVR en el año 2002, en un contexto en el que Estado peruano adopta prácticas institucionales de enfoque humanitario como demostración del retorno y compromiso con los derechos humanos a nivel internacional. Asimismo, con la descripción de los distintos escenarios de restitución, el autor expone la heterogeneidad de la problemática de la desaparición forzada en el Perú: cuando los familiares conocen la ubicación de la fosa que albergan los restos de sus seres queridos, cuando no se tiene ningún indicio de la ubicación del sitio de entierro y en el escenario en el cual es imposible encontrar los restos de las víctimas. A estas situaciones se le añade la variable de tipo de autor de la desaparición: grupos

subversivos o el Estado. Así, la complejidad de la problemática de la desaparición forzada es el telón de fondo de las distintas narrativas y dinámicas de interacción que establecieron los representantes del Estado y la sociedad en respuesta a la demanda por un entierro digno que exigían los familiares durante estos primeros años. Por ejemplo, un recurso discursivo a resaltar por parte del gobierno de Alejandro Toledo durante ese periodo fue la inclusión de los desaparecidos a la “historia oficial” cuando estos eran víctimas de Sendero Luminoso, en contraposición a la duda y cuestionamiento de su inocencia cuando las víctimas fueron desaparecidas por las Fuerzas Armadas (Rojas-Perez, 2015, p. 206).

Tomando en cuenta la relevancia que tiene el enfoque humanitario en el caso de estudio, es importante revisar el contexto en el cual se inserta el término. Así, Félix Reátegui (2012) plantea una crítica a la forma como se estaba abordando el tema de la desaparición en el país, considerando que “se ha escrito mucho sobre la desaparición forzada de personas desde el punto de vista de la prevención de futuras desapariciones y de la persecución penal de las ocurridas durante la violencia armada en el período 1980-2000, pero poco sobre el derecho a saber de los familiares” (Reátegui, 2012, p. 36). En cuanto a las secuelas de la desaparición, Reátegui enfatiza en los efectos multidimensionales que afectan los familiares a lo largo de los años (legal, salud mental, simbólico, material, etc.), por tal, la respuesta por parte del Estado debe adecuarse a las dimensiones y complejidad de esta tragedia.

En ese sentido, si bien señala que no hay estudios sobre las necesidades de las familias de personas desaparecidas en el país, el autor menciona una lista que se elaboró en base a un estudio que realizó el Programa de Apoyo al Repoblamiento (2003) a poblaciones desplazadas en catorce localidades del país. Algunas necesidades que se visibilizaron son: búsqueda e identificación de las personas desaparecidas; acompañamiento y atención en salud mental; apoyo material a los familiares; justicia retributiva; justicia restaurativa y formalización de la desaparición (Reátegui, 2012, p. 43)

1.2.1. Balance y análisis de las políticas de reparación en Perú

En 2014, Sofía Macher realizó una evaluación del nivel de avance de las recomendaciones de la CVR a 10 años de la publicación del Informe Final, en la cual precisó varios programas y políticas que para ese año ya estaba ejecutando el Estado. De manera resumida, su diagnóstico señala una falta de coherencia de un Estado que tiene normas que se contradicen entre sí, la aprobación de normas incompletas que no permiten su implementación y un avance muy lento de las reparaciones, dentro de las cuales, se precisan progresos insuficientes para la búsqueda de desaparecidos (Macher, 2014).

Por otro lado, desde un análisis de políticas públicas, Rosa Alayza señala las características distintivas de políticas que abordan temas como memoria, identidad y reconocimiento, en las cuales se “movilizan creencias profundas y subjetividades sobre la relación entre el Estado y la sociedad” (Alayza, 2017, p. 6), razón por la cual están dirigidas a la restauración del lazo social con el Estado y la reconstrucción del tejido social dentro de la comunidad en un nivel colectivo. Siguiendo esa línea, se revisaron estudios que analizaron el impacto de las reparaciones en regiones afectadas por la violencia, como Ayacucho. En el caso de las reparaciones colectivas, Ulfe (2013) destaca una brecha entre el diseño e implementación, ya que el enfoque empleado por el Estado para su implementación se distancia del carácter “reparador” y se asemeja más a una propuesta de desarrollo enmarcada en el contexto de pobreza en el que viven varias víctimas (Ulfe, 2013).

De manera similar, Jave y Ayala (2017) encuentran en su análisis de las reparaciones en educación, específicamente, en la implementación de la Beca Repared, la presencia de una visión y objetivos orientados al “desarrollo del país” que invisibilizan el carácter de reparación y el enfoque de derechos humanos con el que fue planteado inicialmente este programa. Por otro lado, algo que se resalta en el estudio es el mapeo de actores que realizan en cada una de las tres regiones que comprende la investigación: Junín, Ayacucho y Lima. Esto permitió identificar una variación en la interacción de los actores (y su nivel de influencia) en contextos regionales en comparación con el escenario que se describe de la capital. La visibilidad de estos matices permite analizar de manera más detallada las diferentes dinámicas y los recursos que emplean los actores de acuerdo al contexto en que se

encuentran. Por ejemplo, para la construcción del Santuario de la Memoria de la Hoyada en Ayacucho (Jave, 2017), se destaca rol de ANFASEP para liderar e incentivar políticas de memoria en esta región, lo que evidencia una transición de la condición de víctimas a ciudadanas que ejercen sus derechos y asumen protagonismo como “emprendedoras de memoria”, manteniendo su reconocimiento inicial de víctimas. Este proceso de también implicó un constante aprendizaje sobre su condición, visibilidad y capacidad de incidencia y agencia con diversos actores estatales y no estatales (Jave, 2017, p. 30).

En el caso de la búsqueda de desaparecidos, las reparaciones que planteó la CVR en sus recomendaciones estaban orientadas a la restitución de los derechos ciudadanos y la dignidad de las víctimas, tanto de los desaparecidos como de sus familiares. Este último grupo, al igual que en otras situaciones vinculadas con la implementación de las reparaciones, han ido adquiriendo conocimiento y manejo legal para ejercer presión sobre el Estado, incluso, habilidades relacionadas con el trato y coordinación con algunas autoridades. Asimismo, han desarrollado acciones de movilización e incidencia, facilitando los procesos de reparación desde la sociedad o asumiendo cargos públicos a nivel regional o local (Alayza, 2017, p. 17). De esta forma, se evidencia una evolución y desarrollo en estas organizaciones civiles a través del tiempo en su capacidad de negociación y diálogo con actores estatales que tienen poder de decisión sobre sus demandas.

Iris Jave (2018) previamente ha investigado sobre la promulgación de la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas en el Perú (en adelante, Ley de Búsqueda), desde el marco de análisis de políticas públicas y justicia transicional, texto que ha sido fundamental para entender eventos y actores que no fueron mapeados durante el proceso inicial de recolección de información para esta investigación. Si bien dicho estudio y el presente abarcan un mismo evento, esta propuesta de investigación profundiza más en los vínculos previos entre organizaciones de víctimas y derechos humanos, lo cual dio paso a la formación de una coalición promotora de actores diversos que se articuló y diseñó estrategias para convencer a actores políticos que no estaban sensibilizados con el tema. A partir de allí, se pretende comprender la postura, estrategia y discurso con el cual movilizaron y negociaron la propuesta de la Ley de Búsqueda, frente a un escenario político que (inicialmente) no se veía

favorable, debido a la constante polarización que existe en torno a temas vinculados con la violencia política.

Finalmente, debido a que el marco teórico elegido para el estudio del caso es el de coaliciones promotoras, resulta pertinente la revisión de trabajos previos que han empleado este marco para el análisis de políticas de memoria. Uno de ellos es sobre la creación del Lugar de la Memoria, Tolerancia e Inclusión Social (LUM) (Silva, 2018a), el cual, además del análisis desde coaliciones promotoras, propone el término “redes de memoria”, que describe el conjunto de ideas que movilizaron a los distintos actores en las distintas arenas de competencia para promover la creación del museo, y así, imponerse sobre la visión y el conjunto de ideas de la coalición opositora, compuesto por fujimoristas y algunos apristas.

Si bien se ha expuesto bibliografía que ha sido bastante útil para enmarcar el presente caso de estudio dentro de las dinámicas de posconflicto y memoria a nivel regional y nacional; se advierte también un vacío en relación a las posibles explicaciones que permiten comprender el éxito que supuso la aprobación de la Ley de Búsqueda para los familiares y el movimiento de derechos humanos. Así, la ausencia de polémica y confrontación en el debate político y social, lo que algunos autores describen como *batallas por la memoria*; y, por el contrario, el apoyo de sectores usualmente opositores a temas de derechos humanos son algunos elementos que motiva la elaboración de esta investigación que busca dar un aporte a la literatura relacionada con memoria y políticas públicas en el Perú y la región.

Capítulo 2: Marco Teórico y propuesta metodológica

2.1. Marco Teórico: Enfoque de Coaliciones Promotoras

El marco teórico con la que se abordará el estudio será el *Advocacy Coalition Framework* (ACF) o enfoque de las coaliciones promotoras (CP). Esto se debe a dos aspectos novedosos y fundamentales que brinda para el análisis del caso. Primero, la importancia que la teoría otorga a las creencias y valores de los individuos, que los motiva a influenciar en las políticas y crear distintas estrategias para ello. Segundo, a partir de estas interacciones entre los actores, se pueda entender cómo y principalmente por qué se dio el *policy change* dentro del ciclo de las políticas públicas.

Así, se propone una mirada sistémica del proceso de política (*policy process*), en el que las unidades de análisis para la investigación se denominan “subsistemas de políticas” (Alayza & Bensa, 2019, p. 9), entendidos como subunidades del sistema político, enfocados en un determinado tema y compuesta por actores especializados, que provienen de organizaciones públicas o privadas (Weible & Sabatier, 2011, p. 3).

Los subsistemas pueden existir en cualquier nivel del gobierno, sin embargo, son semiautónomos, es decir, tienen cierto grado de independencia para tomar decisiones y realizar acciones. Surgen por la necesidad de enfocar ciertos recursos para tratar un tema en específico y es un espacio en el que distintos actores buscarán influenciar (Weible & Jenkins-Smith, 2016, p. 19). Quienes lo conforman se pueden encontrar en los distintos niveles de gobierno o también en instancias no estatales como ONG, consultoras, medios de comunicación, entre otros. Dentro del subsistema, los actores se organizan en un determinado número de “coaliciones promotoras:” redes informales compuestas por personas de distintas organizaciones que comparten un conjunto de creencias causales y normativas. Para ello, la teoría también parte de la premisa de que los individuos tienen una racionalidad limitada, es por ello que también toman decisiones en base a sus creencias, siendo estas la principal heurística para simplificar y filtrar la información y los estímulos en el subsistema (Sabatier, 1988; Weible & Sabatier, 2011).

Como se mencionó al inicio, para el ACF las ideas y valores de los individuos que conforman el subsistema son importantes en tanto los impulsa a direccionar las políticas según sus preferencias. Así, propone un sistema de creencias de 3 niveles,

jerarquizado de forma decreciente: el núcleo profundo (*deep core beliefs*), que incluye los supuestos normativos, valores morales y fundamentales (por ejemplo, libertad, igualdad) que sustentan la postura en temas como el rol del Estado y el mercado, el concepto de bienestar y la prioridad a los distintos grupos. Estas son las creencias más profundas, y, por ende, las más difíciles de cambiar. Luego se encuentran las creencias sobre las políticas públicas (*policy core belief*), vinculadas con la definición del problema público, objetivos de las políticas y el rol deseable de gobernantes y funcionarios. Estas también creencias también son sustantivas, pero son más adaptables en respuesta a nuevos escenarios e información, a diferencia del núcleo duro. En el tercer nivel se sitúan las ideas secundarias (*secondary beliefs*), categoría en la que se encuentran programas, leyes o instrumentos específicos de las políticas públicas. Son las creencias menos intensas y con mayor probabilidad a cambiar (Alayza & Bensa, 2019; Bentancur, 2016; Weible & Sabatier, 2011).

Las coaliciones promotoras son construidas por actores políticos que comparten similares creencias sobre las políticas públicas y coordinan su comportamiento para desarrollar y emplear estrategias que busquen influenciar en la toma de decisiones, las reglas del juego dentro del subsistema y los resultados de esta. Dentro del subsistema también se encuentran los *policy brokers*, cuyo rol es minimizar el conflicto y producir compromisos factibles entre las coaliciones, y el *government authority*, quienes toman las decisiones y supervisan la estructura del *policy making*.

Por otro lado, el subsistema opera dentro de un ambiente político más amplio, el cual establece ciertos parámetros para la acción y provee ciertas restricciones y oportunidades a las coaliciones. Dos términos que proporciona el ACF para el análisis de este escenario más grande son los “parámetros estables” y los “eventos externos al subsistema”. El primero corresponde al contexto y factores relativamente estables en los que se enmarca el subsistema político durante el periodo temporal delimitado por la investigación, como los valores sociales y la estructura constitucional. El segundo, por otro lado, refiere a aspectos regulares y más dinámicos que ocurren fuera del subsistema, como cambios socioeconómicos, cambio de gobierno, o el impacto de las decisiones realizadas en otros subsistemas (Cairney, 2016; Weible & Jenkins-smith, 2016, p. 18)

Los parámetros estables y los eventos externos influyen en “las estructuras de oportunidad a largo plazo”, término que aborda las constricciones y recursos que afectan a los actores del subsistema. Para esto, se debe considerar 1) el grado de consenso necesario para un mayor *policy change*, que delimita las estrategias de la coalición para lograr acuerdos; 2) el grado de apertura de los sistemas políticos y 3) la superposición de clivajes sociales. Asimismo, estas estructuras de oportunidad generan a su vez “constricciones a corto plazo y los recursos para los actores políticos del subsistema”, otra categoría intermediaria que condiciona los efectos de los factores externos del subsistema al momento de configurar los aspectos internos del subsistema (Alayza & Bensa, 2019, Weible & Jenkins-smith, 2016; Weible & Sabatier, 2011).

De este modo, a partir del ACF se propone que las políticas públicas y los programas que surgen del Estado incorporan ideas implícitas que reflejan el traslado de las creencias de una o más coaliciones que estuvieron involucradas en el *policy making*. De manera bastante resumida, estas ideas son entendimientos causales sobre por qué existen ciertos problemas y cómo las políticas que se proponen como solución afectarán el problema. En ese sentido, las políticas públicas no solo se restringen a ser concebidas como respuestas a un determinado tema, sino que el contenido de estas refleja el sistema de creencias de los actores involucrados (Weible & Jenkins-smith, 2016, p. 21). El contenido, a su vez, es resultado de una competencia entre estos actores, quienes establecen redes informales entre ellos, se agrupan en coaliciones según sus creencias y buscan aliados que favorecen su postura, por lo cual comparten recursos entre ellos y desarrollan estrategias en conjunto. Según la teoría, en cualquier subsistema político existirán, al menos, dos coaliciones promotoras que defenderán sistemas de creencias distintos (Bentancur, 2016, p. 156)

El comportamiento de las coaliciones promotoras está estrechamente relacionado con el nivel de conflicto dentro del subsistema de política. En algunos casos, uno de los mecanismos que pueden aplicar las coaliciones es el “*devil shift*”, que es la tendencia de los individuos a demonizar a sus oponentes describiéndolos como más poderosos y maliciosos de lo que en realidad son. Estas son una de las motivaciones por las que las personas se movilizan con aliados (que tienen una percepción similar) en las coaliciones contra el oponente en común (Weible & Jenkins-smith, 2016, p. 20). No obstante, cabe precisar que no todos los miembros de la coalición necesitan estar

directamente vinculados con aliados. Dentro de las coaliciones se pueden distinguir los miembros principales, quienes se mantienen activos dentro de la coalición por períodos extensos y están estrechamente relacionados con la mayoría de aliados. Para asegurar la coalición, los miembros principales asumen el costo de la coordinación y mantienen las conexiones con la mayoría de los miembros auxiliares, cuyo involucramiento en el tema suele ser más esporádico en el tiempo (Weible & Sabatier, 2011, p. 4).

Otra contribución del ACF es la explicación de los factores que llevan al *policy change*. El cambio en la política puede ser grande o mayor (*major policy change*) cuando se dieron cambios en la dirección o los objetivos del subsistema de la política, ya que influyeron en las creencias de las políticas y núcleo duro de las coaliciones. Por otro lado, un cambio menor en la política (*minor policy change*) es entendido como un cambio en los aspectos secundarios del subsistema de política, tales como los medios por los cuales un instrumento de política es diseñado para lograr un objetivo en particular. Usualmente, existen cuatro escenarios en los cuales puede ocurrir un cambio y requieren de ciertas combinaciones. El primer escenario es cuando eventos externos se originan fuera del subsistema (elecciones, crisis o desastres naturales). No obstante, se requiere también de una coalición que aproveche la oportunidad asociada con el evento (cambio de la agenda del gobierno o la atención de la opinión pública) El segundo es cuando se dan cambios internos en el subsistema, asociados con escándalos o errores políticos que se vinculan con ciertos actores o políticas. El tercer escenario involucra el *policy learning*, cuando los actores cambian sus creencias en torno a un tema. Esto tiene mayor probabilidad de suceder en períodos de tiempo extensos, que permiten la acumulación de información y su difusión dentro del subsistema. El último escenario para el *policy change* es la negociación de acuerdos entre las coaliciones que compiten. Esto sucede cuando los oponentes no pueden influenciar a los tomadores de decisión y no perciben otra alternativa viable (Weible & Jenkins-smith, 2016, p. 24).

El ACF se adapta a distintos tipos de gobierno y a varios temas; y según ello, la intensidad del compromiso y frecuencia de los actores políticos también varía. Por ejemplo, en sistemas centralizados, los actores a nivel nacional serán más importantes, mientras que, en sistemas descentralizados, son los actores políticos de nivel local los que serán más relevantes si es que se trata de un mismo tema (Weible

& Jenkins-smith, 2016, p. 19). Por otro lado, con el paso del tiempo, el ACF se ha aplicado en otros escenarios más allá de Estados Unidos, donde se originó la teoría, y en temas que no están vinculados con políticas ambientales, como educación (Bentancur, 2016), cambio climático y medio ambiente (Aamodt, 2018; Milhorange et al., 2021) y memoria (Silva, 2018b). En esa línea, este marco teórico también es aplicable en contextos poco institucionalizados, como el peruano, ya que provee una explicación a la articulación de ideas entre actores estatales, sociales e internacionales ante la falta de otros mecanismos de representación y organización más sólidos e institucionalizados. También es útil para explicar los procesos de *agenda setting*, formulación y permanencia del núcleo de creencias dentro del análisis de políticas públicas (Alayza & Bensa, 2019, p. 19), aspectos importantes para casos, como el nuestro, que abordan temas de polarización social.

Por lo tanto, el ACF es el marco teórico adecuado para la investigación porque, tomando en cuenta casos previos relacionados al tema, las víctimas han impulsado sus demandas a partir de creencias que se sustentan en nociones como justicia, verdad y reparación. Estos conceptos, dentro del contexto de polarización, no suponen réditos políticos o electorales para las autoridades que decidan acoger estas propuestas, por lo cual se requiere de un trabajo de convencimiento y negociación en torno a estos temas. Como se desarrollará más adelante, las políticas memoria que ya habían sido implementadas por el Estado antes de la Ley de Búsqueda también reflejan estos conceptos, y han podido materializarse a partir de la alianza con burócratas que conocen de cerca la experiencia y el testimonio de los afectados por el periodo de violencia y sus secuelas.

2.2. Propuesta metodológica

2.2.1. Justificación

La elección del tema se justifica, en primer lugar, porque la promulgación de la Ley de Búsqueda es un caso atípico en el escenario legislativo y social-político peruano. La lucha de los distintos colectivos de víctimas, familiares de víctimas y de derechos humanos por el reconocimiento y reparación de las víctimas del CAI inician en el mismo periodo de violencia; no obstante, desde el regreso a la democracia han

tenido una muy reducida e inestable presencia en la agenda de políticas públicas del Estado, tanto Ejecutivo como Legislativo. Evidencia de ello es que, desde la ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR) en el año 2005, ninguna otra propuesta o programa en favor de las víctimas del CAI había sido aprobada en el Congreso, a pesar de las constantes campañas y movilizaciones de grupos de víctimas y familiares en coordinación con organizaciones aliadas vinculadas con el movimiento de derechos humanos.

El poco interés del Estado por abordar los efectos de los legados del periodo de violencia – en sus múltiples aspectos - en las víctimas y ciudadanos en general es lo que mantiene vigente el interés por saber cómo siguen influyendo en el país y cómo los principales sectores interesados en la agenda posconflicto, tanto los que tienen una postura a favor o en contra, interactúan con estos temas. En esa línea, la aprobación de la Ley de Búsqueda es un caso de interés porque motivó la articulación sostenida entre actores estatales y no estatales por varios años con el objetivo de impulsar y convencer a otros sectores sobre la necesidad de legislar en favor de una problemática específica vinculada a un tema que aun genera polémica en la sociedad peruana. Y no solo ello, el resultado de esta iniciativa de articulación fue que, sorprendentemente, el tema fue aprobado en el Congreso sin ningún tipo de discusión confrontacional o polémica en el espacio público y político. Incluso, obtuvo votos a favor por parte de congresistas fujimoristas y apristas, de los cuales se esperaba un comportamiento totalmente opuesto por escenarios previos relacionados a la agenda posconflicto que promueven los movimientos de derechos humanos y organizaciones de víctimas.

2.2.2. Pregunta de investigación:

La principal pregunta que se plantea es: ¿Cuáles son los principales factores que influenciaron en el proceso de negociación y aprobación de la ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo 1980-2000?

De esta se desagregan dos subpreguntas:

- i. ¿Quiénes fueron los actores que impulsaron la propuesta en favor de los desaparecidos y cuáles fueron sus estrategias?

- ii. ¿Qué discurso permitió la unidad de actores estatales y no estatales diversos de modo que se redujo la polarización en torno a la propuesta?

2.2.3. Objetivos

El objetivo general es hallar las variables que influyeron en el proceso de negociación y convencimiento para que el Congreso, en el marco de un contexto posconflicto polarizado, apruebe un proyecto de ley de búsqueda de personas desaparecidas durante los años 1980 – 2000.

Los objetivos específicos son dos. El primero es identificar los factores que permitieron canalizar las posturas de distintos sectores, actores no estatales, como familiares de víctimas, ONG de derechos humanos, organizaciones nacionales e internacionales y actores estatales en un solo frente, siendo reflejo de ello la Coalición Pro-Ley (CPL). Cabe precisar que este hecho se enmarca en un contexto en el que es bastante común la fragmentación y poca duración de iniciativas ciudadanas, lo cual impide ejercer una continua y efectiva presión desde la sociedad civil hacia las autoridades.

El segundo objetivo específico es identificar y analizar las estrategias empleadas por la CPL (discurso, campañas, entre otros) para que sus demandas traspasen del espacio público hacia la esfera política y colocar el tema en la agenda política durante los años 2011 – 2018. Se pretende dar énfasis al proceso de negociación con los distintos actores políticos del Congreso, desde la segunda mitad del año 2015 hasta junio del 2016, durante la realización de la campaña de #Reúne, ya que obtuvo la atención y participación de diversos actores y facilitó el apoyo de sectores conservadores a la propuesta de ley.

2.2.4. Hipótesis

La aprobación y promulgación de la ley de búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) se dio por tres factores

interdependientes que se enmarcaron en un contexto propicio para la viabilidad de la propuesta. El primero es la organización y articulación de actores sociales y estatales en una coalición promotora, la Coalición Pro-Ley (CPL), en el año 2012, a partir de un consenso entre la sociedad civil y el Ejecutivo sobre la necesidad de crear una política para la búsqueda de personas desaparecidas. En los años siguientes, a pesar de eventos externos y distintas posturas que podían tener los miembros de la CPL, los puntos en común que compartían establecieron una línea de trabajo y la necesidad de respaldar una sola propuesta que reúna aquello que los vinculaba: encontrar a las personas desaparecidas.

El segundo factor está relacionado con el uso del discurso como estrategia política por la CPL hacia los actores políticos una vez que la propuesta ingresó a la agenda política. Esto fue importante durante todo el proceso de convencimiento, pero se evidenció mucho más durante la campaña #Reúne. La forma cómo la CPL se presentaba y enmarcaba sus demandas influyó en el apoyo y posterior votación de los congresistas, especialmente con aquellos que no eran simpatizantes de los derechos humanos.

El uso de un enfoque humanitario también fue determinante en el discurso, ya que compensaba la situación de desventaja política y estigmas que se le podían atribuir a la CPL y la propuesta de ley. Un elemento importante del discurso es que priorizó la agencia y representatividad de los familiares de desaparecidos por sobre los otros actores que participaron en la CPL, con el objetivo enfatizar en el componente emocional y humanitario que rodeaba la propuesta. Así, reducían la animadversión que podía tener el sector conservador hacia el rol y aporte de las organizaciones de derechos humanos en esta iniciativa. Un segundo elemento que se identificó en el discurso es que estaba orientado a evitar la confrontación dado el contexto controversial que enmarca el tema del CAI. Se buscó omitir la imagen del Estado y los actores políticos como responsables de las desapariciones y/o como actores indolentes ante las demandas de muchos años de los familiares. Por el contrario, se apeló al dolor por la larga espera e incertidumbre de los familiares por no saber dónde estaban sus seres queridos desde hace más de 30 años. La ausencia de contenido de carácter punitivo era para evitar la polarización y la deslegitimación que podía recibir la propuesta en el espacio público y político.

El tercer factor es el uso de mecanismos de presión a autoridades y movilizaciones de actores de sociedad civil durante la presentación y negociación de la propuesta de ley. La CPL estuvo integrada por organizaciones de la sociedad civil y ciertos actores estatales que también creían en la necesidad de este tipo de ley, por ende, apoyaban sus demandas. Estos actores estatales facilitaron el proceso de *advocacy* con la interlocución de la propuesta hacia el resto de sectores o actores políticos que eran indiferentes al tema o no se mostraban a favor de la iniciativa desde el inicio. Dos personajes importantes fueron Marisol Pérez Tello y Gisela Vignolo, autoridades que estaban sensibilizadas con el tema desde antes y emplearon estrategias de convencimiento en distintos espacios del Estado. Asimismo, el movimiento PQNSR tenía vínculos previos con varios legisladores y simultáneamente contaba con presencia a nivel nacional por medio de sus Grupos Impulsores Regionales (GIR). Así, de la mano con organizaciones de víctimas lograron un despliegue de distintos recursos y actividades a nivel nacional que buscaron concientizar y movilizar a la sociedad civil sobre la problemática y la necesidad de que se apruebe una ley en favor de las personas desaparecidas.

Por último, los tres factores que intervienen en la hipótesis se circunscriben en un contexto político especial: los cambios de gobierno y el desarrollo de la campaña política para las elecciones presidenciales del año 2016, en cual el fujimorismo buscaba un nuevo rostro, y ello implicaba dejar de lado las narrativas negacionistas sobre el CAI.

2.2.5. Diseño de Investigación

Por las características del caso y su peculiaridad, la investigación requiere de un seguimiento y reconstrucción exhaustiva sobre el proceso de articulación de organizaciones civiles con actores estatales y sus distintas estrategias para lograr la aprobación de la Ley de Búsqueda. Por ello, el diseño de investigación indicado para hallar los mecanismos causales que expliquen este caso será el estudio de caso de tipo cualitativo.

La metodología empleada será de *process tracing*, por las herramientas que proporciona para: la descripción del estudio de caso y la identificación de inferencias

causales a partir de la evidencia encontrada; el análisis de la trayectoria de los cambios y la causalidad en el caso; y la especial atención a las secuencias de las variables dependientes e independientes que se presentan durante el proceso del fenómeno estudiado (Collier, 2011). Se buscará evidencia de vínculos previos entre organizaciones de la sociedad civil en favor de los derechos humanos y establecer una relación con la formación de una articulación más delimitada y consistente en favor de los desaparecidos.

Para la reconstrucción del caso, el *process tracing* explica los resultados que suscitan interés por medio de la recapitulación de los hechos, en los cuales se identifican los eventos, procesos o decisiones claves que vinculan la hipótesis con los resultados (Falleti, 1985, p. 6). En ese sentido, las formas de establecer los mecanismos causales no se desvían del objetivo principal de la investigación. Finalmente, y de manera complementaria, al ser un caso atípico, el método de *process tracing* permite comparar la trayectoria del caso con eventos similares, hallar las diferencias que se dieron durante el proceso estudiado y proveer explicaciones alternativas sobre el resultado final del análisis del caso. En ese sentido, también se puede comprobar o modificar teorías que se utilizaron previamente para explicar casos similares.

El periodo de tiempo para el estudio de la propuesta está delimitado entre julio de 2011 y 2018. Se inicia en julio del año 2011 por los distintos cambios institucionales asociados con el cambio de gobierno que sugieren una mayor apertura institucional. La investigación culminará con la publicación del Decreto Legislativo 1398 en setiembre del año 2018, que crea el Banco de Datos Genéticos (BDG), ya que esta norma sugiere la evidencia de un legado de institucionalización de la Ley de Búsqueda y la efectividad de la articulación y las estrategias de *advocacy* de la CLP con la clase política. Por otro lado, ya que parte de la hipótesis implica constatar vínculos preexistentes entre quienes conformaron la CLP antes del periodo de estudio delimitado, también se analizarán eventos anteriores entre el año 2001 hasta el año 2010.

2.2.6. Herramientas de recolección de información

Los métodos de recolección de información son los siguientes:

- a. En cuanto a fuentes primarias, se recopilaron informes, planes, proyectos, posturas, artículos, comunicados y documentos similares sobre la iniciativa del proyecto de la Ley de Búsqueda para constatar la relación entre actores estatales y no estatales durante los años 2011 y 2018 y los avances que se dieron en ese periodo de tiempo. Para constatar los vínculos previos se recurrió ocasionalmente a fuentes anteriores al año 2011. A partir de la revisión y clasificación de información se registraron las acciones que proponía la CLP en determinado momento, después, se identificaron las estrategias empleadas para presentar la problemática de los desaparecidos y la aprobación del proyecto de ley como alternativa de solución.
- b. Para evaluar el impacto de la campaña #Reúne, se consultaron periódicos y portales (entre junio de 2015 y junio de 2016) para corroborar la repercusión de la campaña de #Reúne en los medios de comunicación, el escenario político y la opinión pública. Los eventos y procesos encontrados se organizaron en dos líneas del tiempo, una que sistematiza los antecedentes y otra que organiza los eventos del periodo de estudio. A partir de los eventos de la segunda línea del tiempo se analizó la evolución de la estrategia de la CPL y se identificaron los puntos claves del proceso de discusión y negociación del proyecto de ley. De forma complementaria, se visualizaron documentales que hayan retratado las problemáticas y demandas de los familiares de los desaparecidos a nivel nacional y regional.
- c. Se realizó un mapeo de actores a partir de la información recolectada. En base a ello, se realizaron veintidós entrevistas semi estructuradas con diversos actores⁵ entre agosto de 2019 y abril de 2021, específicamente, con las personas que estuvieron más involucradas e influyeron en el caso de estudio. En la medida de lo posible, se procuró garantizar la diversidad de actores que conformaron la CPL o interactuaron con ella. En un primer momento, se buscó contrastar los distintos testimonios para lograr una adecuada y certera reconstrucción del caso. Posteriormente, se contrastaron y analizaron las posiciones y distintas

⁵ Ver Anexo A.

perspectivas que tenían los actores sobre el desarrollo y evolución del caso de estudio

Tomando en cuenta que la movilización de la CPL durante la campaña de sensibilización DE #Reúne implicó un despliegue de diversos recursos y estrategias a nivel nacional, también se entrevistaron a personas afines al movimiento de derechos humanos que, si bien no participaron o estuvieron directamente involucrados en el periodo central de la investigación, tenían conocimiento sobre el proceso y las trayectorias organizativas de las víctimas y afectados del CAI.



Capítulo 3: Antecedentes: organizaciones de víctimas (2000 - 2010)

La búsqueda de personas desaparecidas durante el CAI se inicia en el mismo periodo del conflicto: “antes no era búsqueda de personas desaparecidas, nosotros los buscábamos con vida, que aparecieran, que los pusieran a disposición de las autoridades, (...) los necesitábamos con vida. Ya con los datos que se han ido teniendo, sabíamos que eran personas desaparecidas”⁶. Existe bastante documentación, entre ellos, el Informe Final de la CVR (2003), que registraron las acciones de apoyo y acompañamiento entre los familiares de los desaparecidos, organizaciones de la sociedad civil, ONG y organismos internacionales durante el periodo de violencia.

Por mencionar algunos casos, dentro del grupo de las víctimas y familiares, antes del año 2000, ya se habían constituido asociaciones como ANFASEP (1983) y COFADER (1984), siendo la primera una de las organizaciones más vigentes en la actualidad y emblemáticas en cuanto a la lucha por las víctimas del CAI. En el sector religioso (CVR, 2003b), grupos como la Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS (de la Iglesia católica) y Paz y Esperanza (de las iglesias evangélicas) intervenían en el periodo de conflicto desde los años ochenta, sobre todo, en las zonas de mayor violencia, donde realizaban seguimiento y acompañamiento a los afectados. De parte del movimiento de derechos humanos se encontraban APRODEH, COMISEDH, IDL y los comités regionales de derechos humanos, los cuales estaban agrupados en la plataforma de la CNDDHH (Anticona, 2020, pp. 24, CVR, 2003a). También estaban organismos internacionales como el CICR y Amnistía Internacional, quienes, junto con los grupos de sociedad civil mencionados previamente, apoyaban con el registro de denuncias de desaparición forzada y a los familiares en la búsqueda de respuestas o con asesoría legal.

Antes de la transición democrática también se comenzaron a dar acercamientos entre sociedad civil y el Estado, específicamente, en la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de generar evidencia sobre la situación de las personas desaparecidas. En 1997, ANFASEP solicita la intervención de la Defensoría para investigar los casos de secuestro-detención y desaparición forzada, resultado de ello fue el Informe

⁶ Entrevista realizada a Gloria Cano.

Defensorial N° 55, “La desaparición forzada en el Perú”⁷, publicado en el año 2000 y que recoge 5,525 expedientes de denuncias por desaparición forzada tramitados por el Ministerio Público entre los años 1983 y 1996. El análisis de estos documentos y las recomendaciones que plantea el informe constituyen un primer reconocimiento del Estado, con alcances limitados, sobre el impacto de la desaparición forzada en el país y las secuelas que tienen sobre los familiares. Además, este documento, junto con otros producidos por actores no estatales⁸, sirvieron como fuentes una vez que se constituyó la CVR.

3.1. Transición democrática y el contexto CVR (2000-2003)

Con el inicio del periodo de transición democrática, se comienzan a dar varios cambios que facilitaron, hasta cierto punto, el ingreso de las demandas de las víctimas del CAI en la agenda pública. A nivel legal e institucional, Valentín Paniagua, como presidente interino, promovió el regreso al Sistema Americano de derechos humanos. Reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), instancia de la cual el ex presidente Fujimori había retirado al país en 1999. Ello permitió que, en marzo de 2001, cuando la Corte IDH dictaminó que la Ley de Amnistía promulgada en 1995 era inválida, la justicia local pueda procesar casos de violaciones de derechos humanos dentro del país, algo que, hasta ese momento, solo podían ser viable en instancias internacionales (Root, 2009, pp. 465–466).

La articulación nacional – internacional a nivel judicial también facilitó la organización entre los familiares de víctimas. Por ejemplo, en febrero del año 2001, a raíz de la suscripción de un convenio entre el Perú y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁹ que comprometía al país a investigar y reparar 159 casos de violaciones de derechos humanos, surge ANFADET, organización conformada por

⁷ Defensoría del Pueblo (2000). “La desaparición forzada de personas en el Perú (1980 - 1996)”. Informe Defensorial N° 55. Lima: Defensoría del Pueblo.

⁸ Amnistía Internacional (1991). *PERU. Eight years of “disappearances”*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/download/Documents/196000/amr460361991en.pdf>,

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa Conjunto. 22 de febrero de 2001. Recuperado de <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2001/PERU.htm>

los familiares de esos casos¹⁰. En esa línea, otra forma común de organización de las víctimas y familiares, dentro del ámbito judicial, fue en torno a los “casos”.

Paralelamente, dentro del Estado también se realizaron varias acciones que buscaron responder a las secuelas que había dejado el conflicto. En 2001 Valentín Paniagua crea la Comisión de la Verdad, la cual se llamaría posteriormente Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). En abril del 2002 el Ministerio Público creó la Fiscalía Especializada para Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas con competencia a nivel nacional, con la finalidad investigar los 159 casos con los que el Estado peruano se había comprometido con la CIDH en febrero del 2001. En diciembre del 2003 se crea la Fiscalía Superior Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas, con competencias a nivel nacional y una Fiscalía Especializada en Derechos Humanos, Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Extrajudiciales y Exhumación de Fosas Clandestinas, en Ayacucho (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 97).

La CVR publica su Informe Final en agosto del año 2003, revelando la cifra de 69 000 víctimas como consecuencia del periodo de violencia. También entrega una “Lista Preliminar de Personas Desaparecidas”, que contenía 8 558 casos por desaparición forzada, y un “Registro Nacional de Sitios de Entierro”, que señaló 4 644 lugares de entierro en el país, cerca de la mitad de ellos se ubicaban en Ayacucho (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 148). Debido a la complejidad y magnitud de las secuelas que había dejado la desaparición forzada en el país, la CVR, además de abordar el tema en la sección de “Recomendaciones”, elaboró la propuesta de Plan Nacional de Intervenciones Antropológico-Forense (PNIAF), con la finalidad de que este sea adoptado e implementado por el Estado. El documento planteaba, mediante una intervención interdisciplinaria, la recuperación adecuada de los restos humanos dentro de un contexto legal y de derechos humanos, que permita la identificación y la determinación de los hechos, las causas de muerte y los presuntos autores (CVR, 2003, pp. 210). Para ello, la propuesta, que buscó dar igual importancia a los objetivos humanitarios y a los judiciales, contempló la creación de una Comisión Nacional para Personas Desaparecidas y una Oficina de Personas Desaparecidas (OPD) (CVR,

¹⁰ Entrevista realizada a Luyeva Yangali.

2003, pp. 219), en las cuales se debería promover la articulación entre sociedad civil y distintas entidades del Estado vinculadas con el tema.

En el año 2003 la propuesta del PNIAF se había enmarcado en un contexto internacional favorable liderado por el CICR, que buscaba una respuesta global para los procesos de búsqueda de personas desaparecidas en varias partes del mundo¹¹, haciendo énfasis en la necesidad de múltiples mecanismos (humanitarios, gubernamentales, judiciales y no-judiciales) que puedan atender las necesidades de familias y comunidades¹². En mayo de ese mismo año el CICR coorganizó con la CVR una conferencia regional en Lima que resaltó la importancia de ayudar a las familias de los desaparecidos y la necesidad de establecer medidas efectivas que eviten futuras desapariciones¹³.

Aun así, a pesar de que la transición democrática generó un espacio favorable para demandas - de distinto tipo - relacionadas con los derechos humanos y un contexto internacional que resaltaba la importancia de la búsqueda de desaparecidos, el Estado no adoptó la propuesta del PNIAF, ni integral o parcialmente. La respuesta a la problemática de las personas desaparecidas la asumió principalmente el Ministerio Público, el cual realizó varios cambios en su estructura para llevar a cabo esta labor, siendo uno de los más importantes la creación del Equipo Forense Especializado (EFE) dentro del Instituto de Medicina Legal (IML).

Sin embargo, y de acuerdo a varias personas entrevistadas, que la problemática de la desaparición forzada haya sido abordada por varios años desde el Ministerio Público y Poder Judicial no debería interpretarse como una acción errónea, por lo menos durante los primeros años del posconflicto. Esta respuesta debe enmarcarse en un panorama que respondía a ciertas necesidades y prioridades para los familiares y actores de la sociedad civil que los apoyaban. Para varios de ellos, este periodo fue importante porque estableció las primeras bases normativas e institucionales que buscaban responder al terrible legado que dejó la desaparición

¹¹ Entrevista realizada a Entrevistado A.

¹² CICR (2003). The Missing: Action to resolve the problem of people unaccounted for as a result of armed conflict or internal violence and to assist their families. International Conference of Governmental and NonGovernmental Experts (Geneva, 19-21 February 2003). Recuperado de: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/themissing_conf_03.2003_en_90.pdf

¹³ CICR (2003). Peru: Regional conference on missing persons. Recuperado de: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/news-release/2009-and-earlier/5n2bbx.htm>

forzada en el Perú, con una magnitud que no tenía precedentes y no estaba contemplado por el ordenamiento legal peruano.

3.2. Respuesta y organización de la sociedad civil a partir del 2003

Una vez concluida la labor de la CVR, se gestan distintas iniciativas desde la sociedad civil para mantener vigente la agenda de verdad, justicia y reparación que se estableció y visibilizó a través del Informe Final. Estas acciones se pueden dividir principalmente en dos grupos: la judicialización de casos y el activismo político de las víctimas. Esta división no supone exclusión, al contrario, ambas actividades siempre han estado vinculadas, una reforzó o impulsó a la otra y viceversa. De ese modo se pudo avanzar, por varios años, con las demandas víctimas y familiares, a pesar de las dificultades que se presentaron por factores ajenos a ellos.

La judicialización era un tema de gran prioridad para las víctimas, familiares sus aliados, ya que estaba la necesidad de sentar precedentes, dentro de la justicia local e internacional, sobre los hechos cometidos entre los años 1980-2000 y reafirmar lo que por muchos años se había denunciado. Se comienzan a dar lo que se conoce como “los casos emblemáticos” y las sentencias, los cuales, a su vez, buscaban generar mayor legitimidad en la opinión pública sobre estos acontecimientos de violación de derechos humanos. En esa línea, una de las personas entrevistadas caracterizó este contexto bajo el término de los “litigios estratégicos”.¹⁴

Otro aspecto importante de la judicialización era el cumplimiento de las sentencias, dimensión sobre la cual las organizaciones de derechos humanos y sociedad civil incidían de distintas maneras para que tengan efecto. En el caso de las desapariciones forzadas, junto con la sanción a los responsables se exigía la búsqueda de las víctimas en estas instancias. “Logramos incluso que muchas de las sentencias no solo condenaran a los responsables, sino que señalara la búsqueda de cuerpo, que se ordenara al Ministerio Público continuar con la búsqueda de los

¹⁴ En el marco de la justicia transicional, el término refiere a un mayor uso de las cortes, nacionales o internacionales, por parte de abogados y grupos de la sociedad civil para avanzar en objetivos de derechos humanos, cuyas implicaciones se extienden más allá de los propios intereses de los denunciados del caso en específico. Lo “estratégico” se vincula con la manera como se llevan a cabo los juicios, de tal forma que se asegure que el proceso, tanto fuera como dentro de la corte, contribuya con un éxito real, que trascienda más allá de la victoria legal. (Duffy, 2017, pp.1).

desaparecidos, para una respuesta de los familiares”¹⁵. Además del seguimiento, las organizaciones de derechos humanos también apoyaban en los procesos de exhumación y restitución de restos, debido a las limitaciones presupuestales que tenía Ministerio Público para el desarrollo de las diligencias forenses.

Paralelo al ámbito judicial, otra dinámica observada durante esos años fue un creciente activismo de los familiares y aliados en varios. Si bien la ciudadanía presiona y acompaña - desde el inicio - la respuesta del Estado frente al legado del periodo de violencia, el año 2003 es visto por muchas de las personas entrevistadas como un punto de quiebre en el que se plantearon proyectos a corto, mediano y largo plazo. Luego de la entrega del Informe Final, entre las organizaciones sociales y los familiares había cierta inquietud por el final de la CVR y la continuidad de la agenda de justicia transicional en el país que la misma Comisión representaba. El trabajo de la CVR, en primer lugar, brindó un espacio de escucha, representación y apertura - hasta cierto punto - institucional para con las víctimas y sus testimonios sobre lo vivido entre los años 80 y 2000 (por ejemplo, en las audiencias públicas) lo cual generó expectativas sobre una situación más favorable para ellos en términos de justicia, verdad y reparación.

La preocupación inicial por el fin de la CVR derivó en un impulso para organizarse y realizar diversas actividades: campañas, marchas, talleres, entre otros, con el objetivo de mantener vigente los hechos y las recomendaciones recogidas en el Informe Final. Henríquez y Arnillas (2014) señalan al año 2003 como el inicio del “periodo de expansión” (2003 - 2006) dentro la trayectoria organizativa de familiares y afectados, la cual se caracterizó por “el incremento y diversificación de organizaciones de afectados” (pp. 30). En esa línea, Guillerot y Magarell (2006) demuestran que entre los años 2000 y 2003, se formaron 53 organizaciones, mientras que en el 2004 se tiene registro de 118 organizaciones (pp. 111), más del doble que en el año anterior.

En este escenario también se evidenciaron iniciativas de articulación entre las organizaciones ya creadas o espacios y plataformas para afectados que tenían interés en involucrarse sostenidamente en estos temas. Un ejemplo es la “Red de Mujeres forjadoras de Paz”, una organización que proviene del trabajo colectivo de CEAS enfocado en mujeres afectadas por la violencia política (personas detenidas, familiares de desaparecidos o fallecidos, entre otras). Otro caso de articulación en

¹⁵ Entrevista realizada a Gloria Cano, integrante de APRODEH.

favor de los afectados, que tendrá una participación determinante para el caso que estudia esta investigación, es el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita (PQNSR).

3.2.1. El Movimiento Ciudadano Para Que no Se Repita (PQNSR)

Fundado en junio del año 2003, con respaldo de un amplio grupo de organizaciones vinculadas con temas de derechos humanos, desarrollo, democracia y educación y también la Iglesia (católica y evangélica)¹⁶, PQNSR es un movimiento que impulsa la reflexión de las memorias y las recomendaciones de la CVR sobre el periodo 1980-2000.

El movimiento PQNSR atravesó distintas etapas. Inicialmente, realizó vigiliias entre los años 2003 y 2004. A mediados del año 2004 se comienzan a construir los colectivos llamados “Grupos Impulsores Regionales” (GIR en adelante) en distintas regiones, grupos conformados por una diversidad de organizaciones que, de manera voluntaria, promovían en cada distrito, provincia o región el cumplimiento de las recomendaciones de la CVR (Henríquez, 2008, pp. 16) y participaban en las campañas que emprendía PQNSR a nivel nacional dirigidas a sensibilizar a la población. Estos GIR llegaron a tener presencia en las 26 regiones del país¹⁷.

Con esta capacidad articuladora, PQNSR organizó y coordinó numerosas campañas, algunas de ellas son: “La memoria sana, la justicia repara” (2004) para difundir y concientizar sobre el legado de la CVR; “La Caminata por la Paz y la solidaridad y el Gran Quipu de la memoria”¹⁸ (2005); “¿Qué Perú estamos eligiendo?”

¹⁶ Las organizaciones que aparecen en el Acta Fundacional del PQNSR son las siguientes: Asociación Nacional de Centros, Asociación Civil Transparencia, Centro de Estudios y Acción para la Paz, el Centro de Estudios y Publicaciones, el Concilio Nacional Evangélico del Perú, CEAS, la Conferencia de Religiosos del Perú, la Conferencia Nacional de Desarrollo Social, la CNDDHH, la Coordinadora Nacional de Radio, el Instituto Bartolomé de Las Casas (IBC), el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), el Grupo de Propuesta Ciudadana, la Red Jubileo 2000 y el Taller de Derechos Humanos del IBC

¹⁷ Entrevista realizada a Rosario Giraldo.

¹⁸ “La Caminata por la Paz y la solidaridad y el Gran Quipu de la memoria fueron dos iniciativas que se desarrollaron en una gran campaña nacional en el año 2005, La caminata fue el recorrido a pie que realizaron tres personas - un “Chasqui” y dos jóvenes, representantes de zonas afectadas por la violencia - por el gran Camino Inca, desde Piura hasta Puno, atravesando localidades afectadas por la violencia y en las cuales eran recibidos por delegaciones de personas comprometidas con las recomendaciones de la CVR. El Quipu de la Memoria fue una actividad llevada a cabo durante todo el 2005, en el que cada nudo tejido representó una de las más de 69.000 víctimas que dejó el CAI (MCLCP, 2005). La campaña implicó varias movilizaciones en zonas rurales y urbanas y culminó con una manifestación de 15 000 personas en la Avenida de la Peruanidad. Una de las personas

en el año 2011, durante la época de elecciones, “Firme con la reconciliación” llevada a cabo con funcionarios del Poder Judicial en 2012, entre otras. Según estimaciones de Henríquez (2008), se puede afirmar que en el movimiento llegaron a participar cerca de 600 actores, entre instituciones aliadas a los GIR y personas e instituciones que apoyaban permanentemente en la convocatoria, movilizaciones y campañas (pp. 44). Dentro de los aliados también se puede considerar a la Defensoría del Pueblo, con quien PQNSR colaboraba para el reporte de avances de las recomendaciones de la CVR que figuran en los Informes defensoriales anuales y en la organización de eventos conmemorativos en el Ojo que Lloro cada 28 de agosto.

Otro aspecto que se debe resaltar de PQNSR es la importancia que le otorgaron a la participación política y visibilidad de organizaciones de víctimas para la realización de sus campañas, y que los logros de estas personas se vean reflejados en políticas públicas. Para ese fin, primero se buscó garantizar la representatividad de los familiares en las reuniones anuales de PQNSR. Se esperaba que de cada región acuda al menos un dirigente de víctimas para participar, informarse y debatir en ese espacio. Segundo, se capacitaron a los GIR en temas de incidencia política, para que ellos realicen incidencia dentro de sus regiones, provincias y distritos con las distintas autoridades, ya que uno de los principales obstáculos era el desconocimiento de las personas sobre el tema o las normas que ya estaban establecidas para favorecer a víctimas y familiares, junto con la alta rotación de funcionarios públicos que se da en todos los niveles del Estado, por lo cual continuamente tenían que conversar con las autoridades regionales y locales¹⁹.

Así, se acompañaba a las organizaciones de familiares cuando presentaban sus demandas y reclamos, procurando que sean ellos quienes los formulen y se visibilicen como actores relevantes en las negociaciones: “conforme pasaba el tiempo y se iba institucionalizando, las víctimas se sentían un integrante más (de PQNSR), como sí lo eran la CNDDHH o la CODEHICA, una ONG o cualquier otra Iglesia”²⁰. Esto logró que los miembros de organizaciones, víctimas y familiares se sientan cada vez más como miembros del movimiento y no solo representadas *por éste*, se

entrevistadas señaló que esta campaña influyó en la aprobación del Plan Integral de Reparaciones (PIR).

¹⁹ Entrevista a realizada Rosario Giraldo.

²⁰ Entrevista a realizada Rosario Giraldo.

reconocían ellos mismos como actores que podían tener voz propia y con capacidad de plantear sus exigencias de manera directa.

Algunas de las consecuencias de esta incidencia política fue que el movimiento acumuló experiencia en negociación política y estableció más contactos y conexiones con algunas instituciones estatales y ciertos actores. Durante el contexto en el cual se enmarca nuestro caso (2011-2018), por ejemplo, el movimiento ya conocía previamente a varios congresistas de dicho periodo.²¹

Por otra parte, según algunas representantes de PQNSR, una característica que diferencia al movimiento de otras plataformas que congregan a familiares y afectados del CAI es la tendencia al diálogo entre distintas organizaciones que no siempre estarán de acuerdo en su visión y narrativa sobre el CAI. Por ejemplo, en PQNSR se buscó, progresivamente, el acercamiento entre víctimas y familiares de la sociedad civil con las que pertenecían a la institución policial y Fuerzas Armadas, específicamente, con la Asociación de Viudas, Madres y Sobrevivientes de Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (AVISFAIP).

“Fue todo un esfuerzo inmenso que costó, al principio se veían enfrentados, como víctima-victimario, pero luego llegaron a comprender los puntos en común que compartían y trabajaron -casualmente todas eran mujeres- de manera conjunta. Hasta ahora tienen muy buenos vínculos, se siguen apoyando, eso me parece muy especial porque se construyó un vínculo difícil de establecer.”²²

El despliegue y descentralización que tuvo PQNSR por muchos años, a través de los GIR, permite describir también el gran desarrollo que tuvo el movimiento de derechos humanos y las redes de afectados y familiares a nivel subnacional. Algunas entrevistadas aseguran que varios de los avances por parte del Estado en favor de las víctimas del CAI en aspectos como salud, educación y espacios de memoria era mayor a nivel regional, provincial o distrital que desde el Estado central. No obstante, estos avances eran (y siguen) desiguales: en algunos distritos y provincias hay una mayor disposición a favor del diálogo sobre estos temas que en otros, y esto depende en gran parte de la posición que adoptan las autoridades locales (Hernández y Arnillas, 2014, pp. 36). Por ejemplo, en el caso de Ayacucho, la región más golpeada por el CAI, se emprendieron distintas iniciativas desde la sociedad civil como proyectos y talleres, entre otros, que buscaron abordar las distintas afectaciones que tenía la

²¹ Entrevista realizada a Miluska Rojas.

²² Entrevista realizada a Rosario Giraldo.

población²³. Varias iniciativas giraron en torno a temas como el acompañamiento y salud mental (proyecto “Wiñastin”), educación y la participación en la elaboración e implementación de planes regionales dirigidos a atender las necesidades de las víctimas y familiares, políticas paralelas a las que debía implementar el gobierno central.

3.2.2. Organización regional y nacional de afectados (2006-2007)

Desde el año 2004 el Estado comienza desarrollar normativa y crea instituciones abocadas a la atención y reparación de las víctimas. Ese año se crea 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. Al año siguiente, en el marco de la gran campaña nacional “Caminata por la Paz y Solidaridad y Gran quipu de la memoria” que movilizó a varias organizaciones a nivel nacional, se aprueba en el Congreso la ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), una de las recomendaciones de la CVR. En 2006, la ley del PIR es reglamentada mediante el Decreto Supremo 015-2006-JUS y con ello se crea el Consejo de Reparaciones (CR), oficina encargada del Registro Único de Víctimas (RUV). Tanto el CR y la CMAN son adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y dentro de sus estructuras contemplan la participación de representantes de víctimas.

Este nuevo panorama supuso un incentivo para que las organizaciones de todo el país se articulen ante estas nuevas políticas e instituciones que estaba implementando el gobierno central. “El Estado, para discutir las reparaciones y todas esas normas, quería un interlocutor y no quería hablar con 100 organizaciones, sino con alguien que las representara, que representara a todos”²⁴. En ese sentido, la dispersión entre el gran número de organizaciones significaba un limitante para su participación constante en espacios de decisión del Estado que tendrían mayor

²³ Durante los primeros años del posconflicto, tomando en cuenta la amplia agenda de demandas y, sobre todo, la gran variedad de organizaciones comprometidas, muchas veces se trabaja con un grupo objetivo según el tipo de afectación. Por ejemplo, el Centro Loyola Ayacucho (una institución de la Compañía de Jesús), creó el grupo “Constructores de Paz” y enfocó su trabajo con las personas desplazadas. (Entrevista realizada a Carmen de los Ríos).

²⁴ Entrevista realizada a Rosario Giraldo

alcance. Este contexto fue lo que motivó a las víctimas a formar una plataforma grande que englobe las demandas y opiniones en relación a las reparaciones.

Así, en el año 2007 se crea la Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política del Perú (CONAVIP) en una reunión de organizaciones de víctimas en Huancavelica²⁵. El proceso de formación, según señalaron varios entrevistados, no fue fácil: requirió apoyo de ONGs y el movimiento PQNSR para que, primero, las organizaciones confíen entre ellas, y posteriormente, se puedan organizar ellas mismas para construir una agenda común en torno a las reparaciones.

3.2.3. Otras iniciativas de articulación entre el Estado y sociedad civil

Otro espacio que también fue relevante para promover políticas en favor de las víctimas fue la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), una instancia descentralizada que facilitaba acuerdos entre sociedad civil y Estado en todo el país. En el caso de Ayacucho, por intermediación del “Movimiento Ciudadano por los Derechos Humanos de Ayacucho”²⁶ se crea dentro de la MCLCP una mesa temática de derechos humanos presidida por Francisco Chamberlain, en la que se plantearon y coordinaron dos temas prioritarios: la defensa y construcción del Santuario de la Memoria de la Hoyada y las personas desplazadas²⁷.

En cuanto a iniciativas ciudadanas más vinculadas con la problemática de las personas desaparecidas, se destacan espacios desde sociedad civil que llegaron a adquirir institucionalidad e impulsaron propuestas de políticas públicas. Por ejemplo, el año 2008 se creó una “Mesa de Trabajo de acompañamiento psicosocial”, conformada por distintas ONG, organizaciones sociales y algunas entidades del Estado²⁸. En este espacio se discutieron los nuevos acuerdos y normativas sobre trabajo psicosocial y búsqueda de personas desaparecidas que se difundían internacionalmente.

²⁵ Entrevista realizada a Luis Aronés.

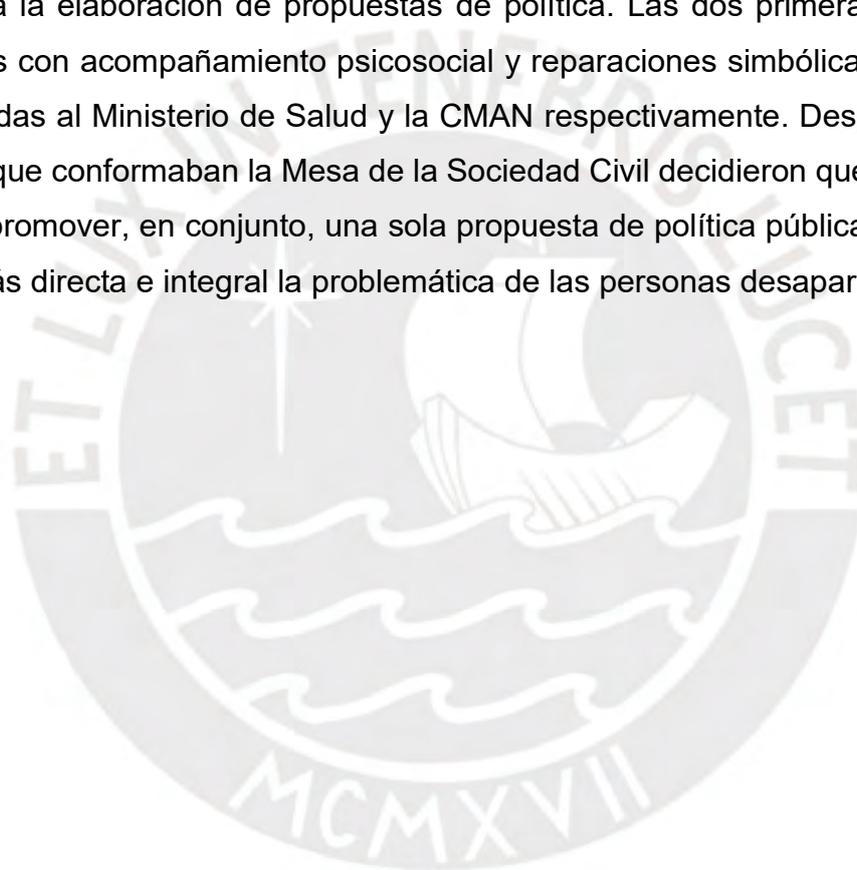
²⁶ Iniciativa que albergó ONGs, organizaciones sociales y organismos de derechos humanos. Entrevista realizada a Carmen De los Ríos.

²⁷ Entrevista realizada a Carmen De los Ríos

²⁸ Desde sociedad civil participaron CAPS, REDINFA, Paz y Esperanza, Wiñastin, EPAF, CEAS, el Movimiento Jatarishun y APRODEH. Desde el Estado, participaron el Ministerio de Salud y el Equipo Forense Especializado (EFE) del Ministerio Público.

En el año 2010, en un Congreso realizado Colombia²⁹ se aprueba un documento llamado “Consenso mundial de principios y normas mínimas sobre trabajo psicosocial en procesos de búsqueda e investigaciones forenses para casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales”. La validación de este documento en el Perú llevó a que este espacio cambie su nombre a “Mesa de trabajo sobre búsqueda de personas desaparecidas”³⁰ (en adelante, Mesa de la Sociedad Civil) y realizaran talleres con familiares y autoridades para identificar las necesidades en el caso peruano.

Así, este espacio de discusión adquirió un carácter más técnico y se fue orientando a la elaboración de propuestas de política. Las dos primeras estuvieron relacionadas con acompañamiento psicosocial y reparaciones simbólicas, las cuales fueron dirigidas al Ministerio de Salud y la CMAN respectivamente. Después de ello, los actores que conformaban la Mesa de la Sociedad Civil decidieron que el siguiente paso sería promover, en conjunto, una sola propuesta de política pública que aborde de forma más directa e integral la problemática de las personas desaparecidas.



²⁹ II Congreso Mundial de Trabajo Psicosocial en Procesos de Exhumaciones, Desaparición Forzada, Justicia y Verdad. Bogotá, Colombia 2010.

³⁰ Revisar Anexo B: relación de participantes de la “Mesa de trabajo sobre búsqueda de personas desaparecidas”

Capítulo 4: La Coalición Pro-Ley dentro del Estado (2011 - 2018)

El periodo central del caso de estudio está delimitado entre los años 2011 y 2018. Para explicar por qué este momento resultó propicio para el grupo de personas interesadas en impulsar propuestas en favor de los desaparecidos, es necesario precisar qué aspectos cambiaron en relación a lo descrito en la sección de antecedentes, y cómo estos cambios afectaron las creencias y posturas de las personas interesadas. Al mismo tiempo, también es igual de relevante describir brevemente la coyuntura y el ingreso de factores que permitieron el desarrollo de un entorno más favorable (hasta cierto punto) para las personas interesadas en promover temas de derechos humanos y posconflicto dentro del Estado.

4.1. El Balance de los años previos y el cambio de prioridades

4.1.1. Los resultados del enfoque judicialista

Muchas de las personas entrevistadas indicaron que, entre los años 2010 y 2011, dentro del movimiento de derechos humanos y asociaciones de víctimas se dieron cuenta de que los mecanismos por los cuales se buscó responder al tema de las personas desaparecidas resultaban insuficientes para la magnitud del problema, por ende, los derechos de miles familiares seguían siendo vulnerados. La respuesta que había adoptado el Estado a través del Ministerio Público y el Poder Judicial no facilitaba una búsqueda de desaparecidos acorde a las cifras que aumentaban con el paso del tiempo, las cuales evidenciaban que el problema era más grande de lo que se pensaba después de la publicación del Informe Final.

A través de una revisión bibliográfica y las entrevistas realizadas para esta investigación se pudieron identificar varias limitaciones del enfoque judicialista que, hasta el 2015, predominó en el Estado desde el retorno a la democracia. Por un lado, desde el año 2002 el Ministerio Público realizó varios cambios en su estructura y en las competencias otorgadas a las Fiscalías en varias partes del país, sin embargo, dicho modelo descentralizado no estuvo acompañado de claridad y exclusividad en la retención de carga (Defensoría del Pueblo, 2013, pp. 99). Es decir, si bien los casos de desaparición forzada podían ser investigados en varias fiscalías, esto representaba

una tarea adicional para los fiscales, quienes también tenían que investigar otros delitos de violaciones de derechos humanos durante el conflicto, narcotráfico o incluso lavado de activos. En esa línea, no estaba garantizada la prioridad y tampoco un adecuado trato al tema.

Esta situación limitaba la labor del Equipo Forense Especializado (EFE), ya que su margen de acción en las investigaciones forenses dependía de la decisión y capacidad de los fiscales para abrir nuevos casos de desaparición (Macher, 2014, p. 145). A su vez, la decisión de iniciar un caso depende de que la cantidad de evidencia recolectada sea suficiente como para sindicar y sancionar a los responsables del hecho. Esto último, según varios entrevistados, era el principal objetivo de muchos fiscales. Desde esta perspectiva, el desaparecido solo era un elemento del proceso que seguía el Ministerio Público, en el cual no se podía garantizar que la persona podía ser hallada o algún tipo de información sobre las circunstancias de la desaparición.

Así, el enfoque judicialista limita las posibilidades para encontrar a los desaparecidos. En muchos casos, debido a las distintas circunstancias en las cuales pudo desaparecer una persona durante el CAI, se desconoce la identidad del autor o autores del delito. Además, cabe señalar que no todas las personas pueden acceder al sistema de justicia, ya que dicho proceso implica la inversión de recursos económicos por varios años. Por otra parte, la búsqueda de la persona depende de la etapa en la que se encuentra el proceso judicial, la cual no está exenta de los distintos factores que afectan y dilatan las investigaciones fiscales y los juicios en general. Incluso, se puede dar un escenario en el cual el familiar pierde el juicio y, por ende, pierde la posibilidad de encontrar a su ser querido. Así, paradójicamente, el desaparecido era parte de un proceso que tenía como objetivo principal hallar justicia por su ausencia; sin embargo, su búsqueda no era prioritaria bajo el enfoque judicial que predominó en el Estado hasta el 2015.

Prueba de ello es que, hasta el 2013, de las 15 731 personas que hasta ese momento se registraban como desaparecidas, solo se habían identificado al 7,5% (1185), el 92,4% restante (14.546) permanecían en la misma condición desde hace décadas (Macher, 2014, p. 141). A largo plazo, las funciones que cumplía el Ministerio Público no satisfacían la prioridad y necesidad de los familiares de encontrar a sus seres queridos. Es decir, independientemente de las dificultades propias del proceso

judicial, una búsqueda masiva de personas desaparecidas no correspondía con las funciones del Ministerio Público. Tomando en cuenta que más de 14 mil personas seguían desaparecidas hasta ese momento, el nivel de respuesta que tenía el Estado - un poco más de mil personas identificadas en trece años- no cubría la demanda de los familiares dentro de un periodo de tiempo realista, puesto que muchas de las personas que están más interesadas en encontrar a sus seres queridos son adultos mayores.

En resumen, varias personas entrevistadas señalaron que, antes de la Ley de Búsqueda (2016), el compromiso de encontrar a los desaparecidos dependía del contexto, de voluntades políticas y el gobierno de turno, mas no necesariamente del Estado. Asimismo, también cabe precisar que, si bien el Estado implementó el Plan Integral de Reparaciones (PIR), este solo contempla a las personas desaparecidas del CAI dentro de las reparaciones de tipo simbólicas, específicamente, en actividades como ceremonias de restitución de restos, rituales y gestos de conmemoración (monumentos, santuarios o museos) por su condición de desaparecidos o cuando se sabía que no se podían recuperar los restos de la víctima. Sin embargo, la actividad en sí de búsqueda (sistemática e integral) de estas personas no se abordaba de manera directa en ninguno de los programas que conforman el PIR o alguno otro dentro del Estado.

4.1.2. El ingreso del enfoque humanitario en el Perú

Desde los años 2007 o 2008 aproximadamente, en el marco de la exhumaciones e investigaciones del caso de Putis³¹, el EPAF inició una campaña para impulsar un enfoque distinto al que estaba empleando el Estado para abordar la problemática de los desaparecidos: el “Paraguas Humanitario”. Esto planteaba que el Estado debe dar igual importancia a los objetivos humanitarios y judiciales, tal como lo había propuesto la CVR a través del PNIAF. El término de “Paraguas Humanitario” refiere a un marco más ético que legal, que buscaba comprometer a los Estados en la búsqueda universal de los desaparecidos y de manera paralela a los procesos judiciales³². Así,

³¹ Véase “2.14. EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES EN PUTIS (1984)” del Informe Final de la CVR. <https://bit.ly/3xK57M1>

³² Entrevista realizada a Gisela Ortiz.

la propuesta se planteó en un contexto en el cual “las investigaciones penales no caminaban o avanzaban, eran muy lentas, terminaban desgastando a los familiares y los desanimaba de continuar con la búsqueda”³³.

Para ese momento, este enfoque provenía de experiencias y respuestas previas de otros escenarios posconflicto en varias partes del mundo y se buscaba replicar en otros países como México. Algunos entrevistados señalaron que la propuesta se basó en el programa de búsqueda con objetivos humanitarios que implementó las Naciones Unidas (ONU) en la región de los Balcanes³⁴ a raíz del conflicto en Kosovo, proyecto en el que Jose Pablo Baraybar - fundador de EPAF - había sido partícipe y buscaba aplicar una respuesta similar en el Perú. Así, la campaña pública que se realizó en 2008 supone un primer (re)acercamiento al enfoque humanitario en el país, el cual que se verá reflejado posteriormente en la Ley de Búsqueda en 2016.

Para eso año no todos en la comunidad de derechos humanos en Perú estaban convencidos de ese enfoque. Por ejemplo, Gloria Cano, integrante de APRODEH, explica: “(era) como establecer una búsqueda de desaparecidos sin la intervención del Ministerio Público, nosotros no estuvimos muy de acuerdo con esa campaña (del Paraguas Humanitario), porque si tú desligas el hallazgo del cuerpo del Ministerio Público, no se preserva la evidencia, no hay una cadena de custodia, y eso es renunciar a la justicia.”. Sin embargo, Gloria Cano también afirma que posteriormente, ante la dificultad (en algunos casos, falta de voluntad) del Ministerio Público para realizar las investigaciones, los familiares deciden dejar de lado las vías judiciales para impulsar la búsqueda de los desaparecidos desde el enfoque humanitario, “solo como búsqueda, sin la intervención de la Fiscalía”.

4.1.3. Iniciativas de la sociedad civil en favor de las personas desaparecidas

El progresivo consenso de buscar una vía alterna a la judicial se explica también por el incremento de las cifras de personas desaparecidas. Hasta antes de la emisión del *Informe Final*, la Defensoría del Pueblo recolectó 5525 expedientes de denuncias

³³ Entrevista realizada a Gisela Ortiz.

³⁴ Office on Missing Persons and Forensics of the UN Interim Administration Mission in Kosovo

por desaparición entre los años 1983 y 1996³⁵. En el año 2003, la CVR presentó una lista preliminar con 8558 casos de personas desaparecidas y para el 2011 el EFE registraba 15,731 desaparecidos³⁶.

Figura 1

Evolución de las cifras de las personas desaparecidas durante los años 1980 – 2000 (2000-2012)



Fuente: elaboración propia.

Ante los limitados alcances de las políticas del Estado para abordar esta problemática, la iniciativa ciudadana ha sido clave para recolectar información y evidencia sobre la situación de las personas desaparecidas a lo largo de los años, tales como cifras de desaparecidos, el número de fosas comunes o sitios de entierro. Por ejemplo, en el año 2007, se elaboró para el CICR una consolidación de información sobre la cifra de desaparecidos, en el marco de su programa internacional *Missing*. Acciones similares se dieron por parte de COMISEDH, que contribuyó con la actualización del número de sitios de entierro en el 2012. La CNDDHH también recopiló información sobre cifras de desaparecidos durante la campaña “Los peruanos que faltan”, realizada entre los años 2005 y 2007.

³⁵ Informe Defensorial N° 55. Defensoría del Pueblo, noviembre del año 2000.

³⁶ Cifras recogidas del Informe Defensorial N° 162 *A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso*. Defensoría del Pueblo, agosto del año 2013.

Paralelamente se han desarrollado otro tipo de iniciativas que también buscan visibilizar la problemática de los desaparecidos. Una de las más emblemáticas es la labor que realiza hasta ahora ANFASEP para visibilizar el caso Los Cabitos e impulsar la construcción del Santuario de la Memoria de La Hoyada. También está el proyecto “Red de Espacios de Memoria”, impulsado por PQNSR, que recogió y sistematizó por primera vez información básica sobre espacios de memoria en todo el territorio nacional y lo coloca al acceso del público a través de una plataforma web³⁷. Este proyecto involucra tanto la voluntad del Estado como de la sociedad civil para visibilizar los testimonios físicos de memoria.

Una campaña importante fue la “Chalina de la esperanza”, desarrollada entre los años 2008 y 2012, la cual consistió en unir, en una chalina de un kilómetro aproximadamente, trazos que tejieron familiares de desaparecidos en los que figuraba el nombre de la persona desaparecida. La iniciativa fue emprendida por el colectivo DESVELA, apoyada por CICR y contó con la participación de distintos grupos, incluso de familias en el extranjero. Tuvo como fin sensibilizar a la población, lo cual logró con mucho éxito dentro del espacio público³⁸.

En síntesis, entre los años 2003 y 2010 se da una curva de aprendizaje entre los distintos actores interesados en promover políticas en favor de las personas desaparecidas. Durante los primeros años, surge el interés y la necesidad de abordar esta problemática por medio de la vía judicial, puesto que “antes de la CVR no había jurisdicción sobre eso, (...) el país no había enfrentado algo así antes y de tal magnitud. Todos esos casos se abordaban desde lo judicial, cuando hacías la denuncia por desaparición, era para saber quién es el culpable, eso te lo decía la justicia, pero también quieres saber sobre el cuerpo”³⁹. Posteriormente, los familiares no solo se organizan para buscar justicia, también se articularon a nivel nacional para participar en las políticas de reparación que estaba implementando el Estado.

Varias entrevistados indicaron que los principales temas que se discutieron entre los familiares y aliados durante el 2003 y 2010 fueron las reparaciones, debido

³⁷ <http://www.espaciosdememoria.pe/proyecto.php>

³⁸ Una de las personas entrevistadas comentó que la campaña fue tan exitosa que incluso recibió ataques de grupos detractores, quienes la asociaron con una “causa pro-terrorista”.

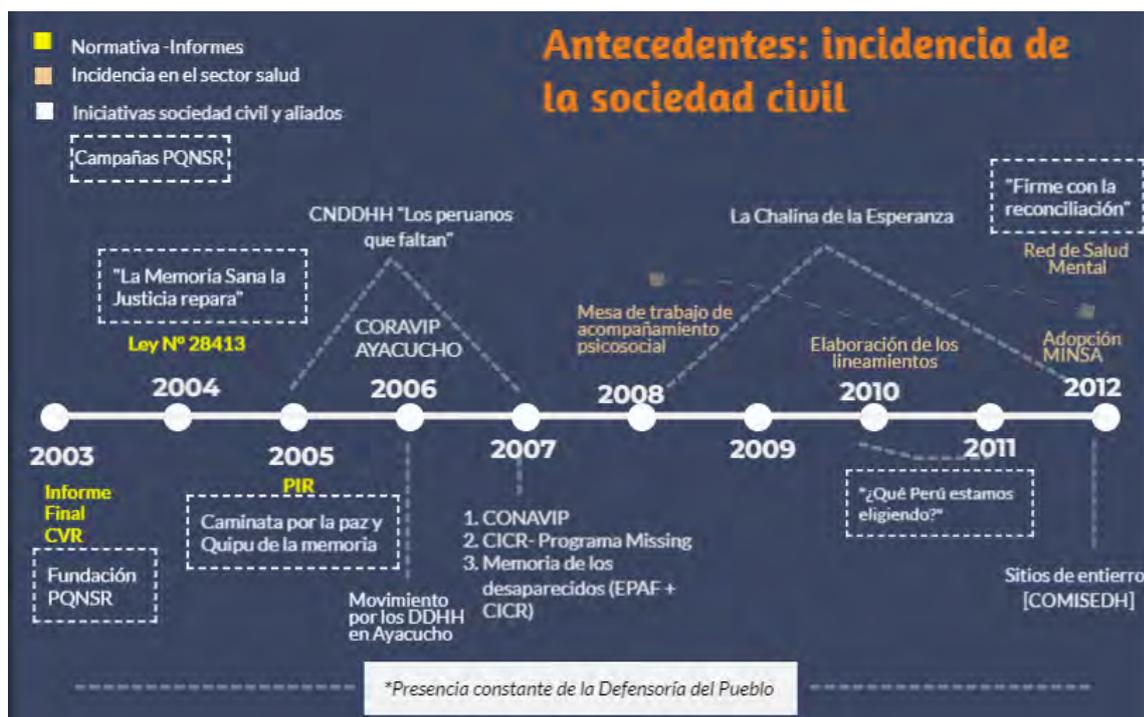
³⁹ Entrevista realizada a Miluska Rojas.

a la aprobación del PIR en el 2005 y la necesidad de representatividad de las víctimas en las instituciones y frente a las autoridades encargadas de estas en los distintos niveles de Estado. Estos incentivos llegaron a posicionar a los familiares y víctimas como actores relevantes en la agenda posconflicto que tenía el Estado, sin embargo, es necesario precisar que estos avances no implicaron, necesariamente, articulación constante. El panorama descrito por muchos entrevistados sugiere que fueron pocas las oportunidades en las que la gran mayoría de grupos interesados en estos temas coordinaron hacia un objetivo o proyecto en específico. Esto se explica, en parte, porque la agenda de demandas postconflicto era (y sigue siendo) bastante amplia, por lo cual, cada grupo buscaba cumplir las metas y objetivos planteados en relación a la problemática o afectación específica (desaparición, tortura, desplazamiento, entre otros) a la que dirigían sus esfuerzos y por la cual se habían organizado.

Así, hacia los años 2010- 2011 se dio una reflexión en torno a los avances que se habían logrado hasta ese momento y van dando cuenta del poco avance que había tenido la búsqueda de personas desaparecidas. Esto no significa que las acciones y decisiones previas fueron percibidas como erróneas, mas bien, lo que sucedió fue un cambio de prioridades de acuerdo a las necesidades que se presentaron en dos contextos distintos, uno en 2004 y otro en 2010, siendo el segundo una etapa en la cual ya se podía hacer un recuento de los logros, avances y pendientes dentro de la amplia agenda de demandas que impulsan víctimas, familiares y el movimiento de derechos humanos. A partir de ello, se forma un consenso sobre la relevancia de visibilizar y promover de manera más específica y constante el tema de las personas desaparecidas a partir de un enfoque distinto, el humanitario. Paralelamente a estos cambios y reflexiones entre los actores no estatales, también ocurrieron otros factores que facilitaron el ingreso de búsqueda de personas desaparecidas en la agenda política.

Figura 2

Antecedentes de incidencia de la sociedad civil en relación a la agenda de del posconflicto



Fuente: Elaboración propia

4.2. Factores institucionales y coyunturales

Varios de los de los factores que permitieron un contexto favorable para la Ley de Búsqueda está vinculados los cambios de gobierno de los años 2011 y 2016. En el año 2011, con relación al Ejecutivo, varios entrevistados señalaron que el gobierno de Ollanta Humala representó una mayor apertura institucional, hasta cierto punto, para el ingreso de demandas vinculadas a derechos humanos. En la campaña electoral se comprometió y firmó acuerdos con organizaciones de víctimas de la violencia⁴⁰ y durante su gobierno se cambió el nombre del Ministerio de Justicia a “Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”. Sin embargo, esta apertura tenía un límite, puesto que, en primer lugar, Ollanta Humala es un militar en retiro⁴¹. En segundo lugar, y mucho más grave, él cuenta con una acusación de violación de

⁴⁰ IDEHPUCP (2011). *Candidato presidencial y partidos políticos firmaron compromisos con víctimas de la violencia* (Noticia del 11 de marzo de 2011). Recuperado de: <https://bit.ly/2UhCCny>

⁴¹ Gisela Ortiz señala que en algún momento de la campaña electoral de 2011 se le contó a Ollanta Humala la idea de una política de búsqueda de personas desaparecidas, no obstante, esta fue vista por él como una propuesta para la “persecución de militares”.

derechos humanos durante el CAI, periodo en el que prestó servicio a las Fuerzas Armadas⁴².

En el Legislativo, el ingreso de Marisol Pérez Tello al Congreso fue un hecho bastante positivo para las personas interesadas en temas de derechos humanos. Dentro de la Mesa de la Sociedad Civil siempre se discutía y mantenían actualizados sobre la coyuntura política y las condiciones políticas que podría favorecer un eventual proyecto de ley de búsqueda. Según Gisela Ortiz, la evaluación no siempre era positiva, en el Congreso veían mucha presencia política de personas con posturas conservadoras o incluso en contra de los temas de derechos humanos, por lo cual veían pocas posibilidades de avanzar en ese espacio.

Así, el ingreso de Pérez Tello fue visto como una oportunidad para poder impulsar sus iniciativas desde el Congreso, ya que ella contaba con una gran trayectoria académica en el campo de los derechos humanos a nivel universitario. Según ella misma relata: “(tenía) interés académico y curiosidad sobre el tema, lo que había hecho *Mamá Angélica*, visité los museos, tenía compromisos personales de hacer algo”⁴³. Sin embargo, también señala que sus expectativas iniciales era trabajar solo desde una perspectiva legal. Otro aspecto importante de mencionar y visibilizar es que Pérez Tello pertenece al Partido Popular Cristiano (PPC), un partido político conservador asociado con la derecha o centro derecha, elemento que, posteriormente, será de mucha ayuda durante el proceso de convencimiento y negociación de la Ley de Búsqueda dentro del Congreso.

Marisol Pérez Tello comentó que desde el inicio de sus labores como parlamentaria estaba bastante interesada en promover temas de derechos humanos. Formó parte de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos durante los años 2011 y 2013 y fue presidenta durante el periodo 2012 - 2013, lo cual le permitió incidir de manera más directa y constante en propuestas afines a la agenda posconflicto. En esos años los miembros de la Mesa de la Sociedad Civil la invitan a participar en sus iniciativas, específicamente, en la propuesta para la búsqueda de personas desaparecidas. Así, en octubre del año 2012 realizan en conjunto el Seminario

⁴² Ver Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2009). *Violaciones a los Derechos Humanos en el Alto Huallaga. El caso Madre Mía y la responsabilidad de Ollanta Humala*. [Documento de trabajo]. <https://bit.ly/3wySLDg>

⁴³ Entrevista realizada a Marisol Pérez Tello (2020).

“Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas” en el Congreso de la República, el cual contó con la participación de varias autoridades políticas y resultó en un documento de consenso cuyos detalles se explicarán posteriormente.

Paralelamente, a nivel institucional también se dieron cambios significativos y favorables para la discusión de temas en derechos humanos y en favor de los desaparecidos. El 7 de diciembre del 2011 se crea el Viceministerio Derechos Humanos y Acceso a la Justicia⁴⁴, el 30 de ese mismo mes, el CR- RUV y la CMAN⁴⁵ son trasladados de la PCM hacia el MINJUSDH, específicamente, bajo del Viceministerio recientemente creado. El primer viceministro designado para este despacho fue Daniel Figallo.

Estos cambios fueron favorables para los familiares y víctimas del CAI ya que permitieron que las políticas de interés se aborden de manera más aterrizada y directa, en un entorno más desarrollado y especializado en temas afines. Como describe Susana Cori⁴⁶: “dentro de la PCM estaba en un nivel alto, pero, operativamente hablando, estaba un poco desconectado, eran como islas dentro de la PCM, que tenía prioridades, temas muy urgentes. No era como que el premier esté muy involucrado con los temas”⁴⁷. En cambio, el traslado al MINJUSDH comprometía al viceministro a “desarrollar estas políticas o tomarlas como actividades prioritarias”⁴⁸, ya que se encontraban en un entorno más propicio y afines a los derechos humanos que la PCM.

Otro factor favorable fue la presión internacional hacia el Ejecutivo sobre este tema. A partir de la transición democrática y el regreso del Estado peruano al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desde el año 2005 el Ministerio de Relaciones Exteriores elaboraba, junto con el CICR⁴⁹, un informe anual a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), de la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre “Las personas desaparecidas y sus familiares”. En el año 2011⁵⁰, la OEA, además de promover que los Estados miembros adopten y continúen con medidas que atiendan

⁴⁴ Véase Ley N° 29809

⁴⁵ Véase DS 102-2011-PCM.

⁴⁶ Ex Secretaria Técnica del Consejo de Reparaciones (2012 - 2017).

⁴⁷ Entrevista realizada a Susana Cori

⁴⁸ Entrevista realizada a Susana Cori.

⁴⁹ Entrevista realizada a Entrevistado 1.

⁵⁰ Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2651 (XLI-O/11). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de junio. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8358.pdf>

las dificultades de las personas desaparecidas, solicita a cada Estado la elaboración de un informe que detalle los avances que habían realizado desde el año 2005 (en base a resoluciones previas) y el nivel de implementación que estos tenían.

Para este requerimiento, además de la participación del CICR, el Ministerio de Relaciones Exteriores solicita la asesoría del MINJUSDH y la participación de la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario (CONADIH) para la elaboración de dicho documento. El 23 de febrero del año 2012 la Representación Permanente del Perú ante la OEA hace llegar su informe⁵¹, del cual se destacan dos aspectos en la parte final del documento, en la sección “Retos pendientes”. Primero, el mismo informe identifica que, a pesar de los avances logrados en el tratamiento de los restos humanos y apoyo a los familiares, estos no corresponden a una política nacional que “permita de manera estratégica concertar esfuerzos y atender la situación de las personas desaparecidas y sus familiares”, para lo cual se requiere que sea impulsada por un ente rector y en coordinación con otros sectores. En esa línea, el informe también señala que “se requiere de **manera prioritaria** (negritas añadidas) adoptar un Plan Nacional de Intervenciones Antropológico-Forense” (en alusión a la propuesta la CVR)⁵².

Este hecho fue clave ya que, en períodos relativamente simultáneos (febrero y octubre del año 2012), en la sociedad civil y el Estado (Ejecutivo) se da un consenso sobre la importancia de la problemática de las personas desaparecidas durante el CAI y la necesidad de abordarlo mediante una nueva política de búsqueda. En ese sentido, se genera una ventana de oportunidad para que este tema ingrese en la agenda del Estado, como lo describe un entrevistado: “esto fue súper interesante porque eran dos herramientas (consenso en la sociedad civil y en el Estado) que se podían emplear para poder conversar con congresistas, con las autoridades y crear un consenso a nivel político. Antes, (el consenso) era técnico (en referencia al trabajo que se realizaba en la Mesa de la Sociedad Civil), con sociedad civil y autoridades especializadas, pero estaba lejos de convertirse en una decisión política”⁵³.

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Documento de Trabajo sobre las Medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11) “Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares”. Lima: MRREE, 2012. Disponible en: <http://www.scm.oas.org/pdfs/2012/CP28036T.doc>

⁵² Página 35 del Documento de Trabajo sobre las Medidas adoptadas por diferentes sectores en relación a la Resolución AG/RES (XLI-O/11) “Las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares”.

⁵³ Entrevista realizada a Entrevistado 1.

Posteriormente, la ventana de oportunidad se materializó en la decisión del MINJUSDH de crear una Mesa de Trabajo, con presencia de otros sectores del Estado y sociedad civil, con el objetivo de redactar el proyecto de Ley dirigido específicamente a la búsqueda de personas desaparecidas durante los años 1980 y 2000.

Figura 3

Proceso de promoción de la Ley de búsqueda de desaparecidos (2011- 2018)



Fuente: Elaboración propia.

4.3. Ingreso a la coalición al Ministerio de Justicia (2011-2014)

A pesar de la presencia de factores políticos e institucionales que favorecieron el ingreso de la propuesta en la agenda del Estado, es necesario exponer aspectos importantes que permiten comprender el proceso de convencimiento y negociación con los tomadores de decisión en la esfera política, tanto para los que mostraron interés y compromiso con la iniciativa, así como con aquellos que fueron convencidos de su importancia aun cuando tenían discrepancias iniciales con los temas relacionados con derechos humanos.

Varios entrevistados señalan que uno de los eventos determinantes para este proceso fue el Seminario “Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas”, realizado los días 15 y 16 de octubre del año 2012 en los interiores del Congreso y organizado por la Comisión de Justicia y

Derechos Humanos del Congreso y la Mesa de la Sociedad Civil, con la finalidad de discutir la posibilidad de una política pública que aborde este tema. Desde la sociedad civil, se contó con la presencia de asociaciones de familiares y organismos de derechos humanos, por parte del Estado se hicieron presentes representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Salud Mental, entre otros⁵⁴.

El resultado del Seminario fue un consenso entre los distintos actores sobre la necesidad de que se cree un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, cuya elaboración, supervisión y cumplimiento estaría a cargo de una oficina o entidad creada específicamente para esta función, con la intención de que la búsqueda de desaparecidos se establezca como una política a largo plazo. Para lograr este nivel de institucionalización, señala el documento que recoge el consenso⁵⁵, también era necesaria una ley que permita afrontar la dimensión y complejidad de la problemática.

Este consenso político, junto con los factores institucionales, permitieron que un sector del Estado tenga más apertura hacia este tema y se encuentre más dispuesto a trabajar esta iniciativa dentro de la esfera política. Asimismo, para mantener el tema vigente y el compromiso de distintas personalidades en torno a dicho consenso, varios actores que promovieron la iniciativa buscaron impulsar y visibilizar el tema de acuerdo a su margen de acción y el espacio sobre el cual podían influir. Un ejemplo de ello es Marisol Pérez Tello.

Como se describió previamente, la Mesa de la Sociedad Civil había visto en su ingreso al Congreso una oportunidad para impulsar sus iniciativas, la veían como una persona indispensable para llevar adelante la propuesta, puesto que, por su trayectoria académica, ya conocía sobre los temas de las reparaciones y víctimas, y contaba con cierto reconocimiento en el mundo de los derechos humanos⁵⁶. Marisol Pérez Tello también coincide en el hecho de que el tema de la búsqueda de personas desaparecidas, desde un enfoque humanitario, ingresa a la esfera política en el año 2011, cuando ingresa al Congreso y empieza a relacionarse con el CICR para organizar eventos que visibilicen este tema en el espectro político, desde el legislativo.

⁵⁴ Ver Anexo C. relación de participantes del Seminario “Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas”

⁵⁵ 2012)

⁵⁶ Entrevista a Entrevistado 1.

Al mismo tiempo, reconoce que inicialmente desconocía del trasfondo del enfoque humanitario y la importancia que le daba el CICR para que dicha problemática sea abordada de esta manera, ya que su análisis era principalmente jurídico. Por ello, conforme se introducía más en el tema participando en actividades como ceremonias de restitución de restos⁵⁷, fue comprendiendo la importancia de este enfoque. Asimismo, desde el Congreso procuró involucrar a los parlamentarios de distintas bancadas en temas relacionados con víctimas y reparaciones, primero, con su discusión y promoción en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos; segundo, en las visitas que realizaban a las zonas afectadas por la violencia y su participación en las ceremonias de conmemoración y homenaje a las víctimas y familiares.

Uno de los eventos que reunió a varias autoridades, impulsado por Pérez Tello, fue la primera restitución de restos del Caso Soras, el 9 de noviembre del año 2012. En dicha ceremonia estuvieron presentes, además de la parlamentaria, el Fiscal de la Nación, José Peláez, el Viceministro de Derechos Humanos, José Ávila, el presidente del Congreso en ese momento, Víctor Isla, y los parlamentarios Ana Solórzano (Gana Perú), Heriberto Benítez (Solidaridad Nacional) y Octavio Salazar (Fuerza Popular)⁵⁸, este último dirigió un discurso que reafirmaba el compromiso de las autoridades con el tema⁵⁹. También se destacan otras visitas a espacios como La Hoyada⁶⁰ y el Museo de ANFASEP, a los cuales Pérez Tello acudía con el presidente del Congreso, Víctor Isla, y “congresistas de todas las bancadas, incluido el fujimorismo”⁶¹. Con ello, se buscaba generar consenso entre los partidos que componían el Legislativo en ese momento sobre la importancia de la problemática de las personas desaparecidas. Mediante la sensibilización de los parlamentarios se esperaba que desarrollen una predisposición y postura mucho más favorable para apoyar una eventual propuesta de ley que aborde este tema.

⁵⁷ En las dos entrevistas realizadas, ella describe estos eventos como uno de los más comprometedores a nivel personal y emocional.

⁵⁸ ANDINA. *Congreso busca atender a deudos de masacre terrorista en Ayacucho*. Publicado el 9 de noviembre de 2012. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=435339>

⁵⁹ Entrevista a Marisol Pérez Tello (2020).

⁶⁰ ANDINA. *Congreso apoyará para declarar a La Hoyada en santuario de víctimas del terrorismo*. Publicado el 23 de abril de 2013. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-apoyara-para-declarar-a-hoyada-santuario-victimas-del-terrorismo-456119.aspx>

⁶¹ Entrevista a Marisol Pérez Tello (2020).

Desde el Ejecutivo, a partir del consenso político y el compromiso de funcionarios como José Ávila (viceministro de Derechos Humanos) y Daniel Figallo (ministro), el MINJUSDH convoca en agosto del 2013⁶² una Mesa de Trabajo Multisectorial (en adelante, Mesa MINJUSDH) con la finalidad de redactar el proyecto de ley de búsqueda de desaparecidos. En la mesa participaron actores estatales y no estatales⁶³, entre los que se encontraron aquellos que estaban interesados en impulsar la ley, quienes denominaremos Coalición Pro-Ley (CPL)⁶⁴ y quienes tenían poder de decisión en el tema. Esta Mesa de Trabajo, promovida dentro del Estado, funcionó hasta mayo del año 2014, cuando culminó la redacción del proyecto de ley. Durante ese periodo de tiempo, algunos entrevistados que participaron en la Mesa MINSJUSDH señalaron la apertura y disposición de los funcionarios para reunirse y escuchar la opinión de los familiares, en especial de José Ávila, quien facilitó la creación de la mesa. Su apoyo hacia este tema se debe, según familiares de víctimas y activistas de derechos humanos, por su trayectoria previa en la Defensoría del Pueblo.

Es importante precisar que, si bien esta Mesa fue un espacio de diálogo entre sociedad civil y Estado, se distingue de otras instancias gestadas desde la sociedad civil en el sentido de que estaba delimitada a un objetivo concreto y específico: el desarrollo de una propuesta de política que aborde la necesidad de las personas desaparecidas y sus familiares. Para lograr ello, era necesario que la política sea viable dentro del Estado, es decir, que esté acorde con la normativa del ente rector (MINJUSDH), así como de otras entidades involucradas en el tema. Este aspecto obligó a aterrizar - de manera más efectiva- la propuesta que venía desde la sociedad civil, ya que, antes de que sea presentada por el Ejecutivo al Congreso (como inicialmente se quería), internamente tenía que ser aprobada por otros sectores además del MINJUSDH.

En ese sentido, la Mesa MINJUSDH, además del consenso, estuvo caracterizada por la negociación y convencimiento que asumieron familiares, organizaciones y funcionarios aliados. Si bien se esperaba que la ley la presentara el

⁶² Proyecto de Ley “Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia de 1980 al 2000”, presentado por la Defensoría del Pueblo el 29 de abril de 2016 (Oficio N° 168-2016/DP)

⁶³ Ver Anexo D.

⁶⁴ Dado que la Mesa MINJUSDH establecía con una cantidad limitada de miembros, no todos los de la CPL participaron, de forma directa en este espacio.

Ejecutivo, al mismo tiempo se procuró que el contenido central de la propuesta no se desvirtúe por priorizar su viabilidad dentro del Estado. Uno de los elementos importantes era el enfoque humanitario, el cual sustentaba la creación de una política de búsqueda universal. Esto era muy relevante para los familiares, puesto que tenían la preocupación de que se establezcan restricciones similares al PIR, específicamente, la contemplada en el artículo 4 de la ley de dicha política, en la que se establece que: “no son consideradas víctimas y por ende no son beneficiarios de los programas (...) los miembros de organizaciones subversivas”⁶⁵. Varios familiares temían que ese tipo de restricciones podrían obstaculizar y retrasar⁶⁶ el diseño e implementación de un plan de búsqueda a corto plazo, y con ello, no cumplir con el objetivo final del derecho a un entierro digno. Dicha preocupación fue transmitida en la Mesa MINSJUDH y se decidió no colocar criterios excluyentes en la propuesta de proyecto de ley.

El sector de la sociedad civil presente en dicha mesa adoptó estrategias para mostrar sus ideas de manera más sólida y convincente ante los representantes del Estado, en especial, para quienes no provenían de entidades con funcionarios aliados, como el MINJUSDH o la Defensoría del Pueblo. Así, quienes también pertenecían a la Mesa de la Sociedad Civil se reunían y adoptaban acuerdos días antes de las sesiones en la Mesa MINJUSDH, con la finalidad de que los aportes que se llevaban a este último espacio se presentaran de manera más consistente⁶⁷. De este modo, la sociedad civil logró articular dos espacios donde se discutía la iniciativa, una gestada por ellos mismos y otra por el Estado, lo cual facilitó la deliberación, el traslado e ingreso de las ideas viables hacia el Estado. Por otro lado, otro recurso que también empleó la sociedad civil en la Mesa MINJUSDH fueron estrategias discursivas, las cuales apelaban a la empatía del funcionario público a partir de situaciones hipotéticas (por ejemplo, se preguntaba: “tú qué harías si desaparece la persona que más quieres”)⁶⁸, con la finalidad de que se comprenda la magnitud del problema y el por qué se tenía que abordar esto con una nueva ley y desde un enfoque humanitario.

⁶⁵ Art. 4 de la Ley 28592 “Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones – PIR”. Publicada el 28 de julio de 2005.

⁶⁶ En cumplimiento con el artículo 4, el CR realiza distintos procesos internos y consultas con varias entidades del Estado por cada solicitante que desea ingresar al RUV.

⁶⁷ Entrevista realizada a Entrevistado 1.

⁶⁸ Entrevista realizada a Gisela Vignolo.

4.4. El cambio de estrategia hacia el Congreso (2014 - 2016)

En mayo del año 2014 la propuesta de ley fue aprobada en la Mesa del MINJUSDH⁶⁹ y se esperaba que esta sea presentada, por intermedio del Consejo de Ministros, como parte de las propuestas al Ejecutivo ante el Congreso (Jave, 2018, pp. 79). Sin embargo, en esta siguiente etapa se encontraron varios obstáculos. Según varias entrevistados y lo reseñado previamente por Iris Jave (2018), en setiembre del 2014 el Ministerio de Justicia presenta la propuesta a la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV), una instancia de la PCM conformada por los viceministros y el secretario general de la PCM, donde se proponen y debaten proyectos de ley de carácter multisectorial (pp.79) y del cual se requiere su aprobación para que la propuesta sea discutida dentro de la Agenda del Consejo de Ministros. En esta instancia se absolvieron todas las observaciones que realizaron otros sectores y “se consideró que no contradecía la normativa vigente y que beneficiaría a los miles de familias que buscaban encontrar a sus seres queridos” (pp. 80), por lo cual fue aprobada en octubre de 2014⁷⁰. La propuesta de ley estaba lista para ser presentada en Consejo de Ministros, sin embargo, esta ingresó y salió hasta en tres oportunidades de la agenda del Consejo de Ministros, entre octubre de 2014 y diciembre de 2015, sin que pudiera aprobarse. En la primera oportunidad que estuvo en agenda, antes de que se diera la sesión del Consejo de Ministros, Daniel Figallo, en ese momento ministro de Justicia, tuvo que renunciar a inicios del año 2015 debido a un cuestionamiento que realizó la procuradora Yeni Vilcatoma⁷¹

En la segunda vez que se intentó presentar la propuesta ya se habían designado a otros ministros: Freddy Otárola, quien estuvo en el cargo durante menos de dos meses, y Gustavo Adrianzén, quien asumió a inicios a abril del año 2015. Previamente, el 30 de marzo designó a otro viceministro de derechos humanos, Ernesto Lechuga, quien sí se mantuvo en el cargo hasta el final de la gestión de

⁶⁹ Defensoría del Pueblo (2015). *Decimoctavo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. pp. 190.

⁷⁰ Proyecto de Ley “Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia de 1980 al 2000”, presentado por la Defensoría del Pueblo el 29 de abril de 2016 (Oficio N° 168-2016/DP) (pp. 1)

⁷¹ La procuradora lo denunció por, supuestamente, querer beneficiar a Martín Belaunde Lossio en el Caso “La Centralita”. Revisar: <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/yeni-vilcatoma-gobierno-oficializo-despido-procuradora-311639-noticia/>

Humala. Al presentarse nuevos cambios en los altos cargos del MINJUSDH, el texto de la propuesta de ley nuevamente tenía que pasar por revisión y consenso de los funcionarios. Además, según algunos entrevistados, la actitud de Gustavo Adrianzén sobre el proyecto de ley no era favorable, todo lo contrario, “lideró un sector de ministros que señalaba al proyecto como una herramienta para perseguir a los militares, debido a que aceleraba la búsqueda de personas desaparecidas” (Jave, 2018, pp.80). Esta postura se puede explicar, en parte, porque Adrianzén ejerció la defensa del Estado Peruano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso Chavín de Huántar, un caso que, hasta el momento, puede generar polémica y polarización en el Perú⁷².

Paralelo a estos cambios, y ante la sensación de estancamiento del proyecto de ley dentro del Estado, un grupo de familiares acude al movimiento PQNSR para solicitar su apoyo en este tema. Es a partir de este pedido que surge la idea de realizar una campaña de cabildeo y sensibilización dirigida a diversos actores políticos y la opinión pública para el apoyo y eventual aprobación del proyecto de ley.

El ingreso de PQNSR a la CPL ocurre en el año 2015, puesto que el tema de las personas desaparecidas no formaba parte de la agenda del movimiento: “sabíamos que existía, pero no entrábamos en los espacios y diálogos de desaparecidos porque ya tenía gente experta en el tema, que era la Coordinadora (en referencia a la CNDDHH) y gente del gobierno, para qué nos íbamos a meter si no tenemos tanto conocimiento”⁷³. PQNSR estaba más abocado en temas como memoria, reparaciones, educación y políticas en derechos humanos, “el tema de desaparecidos era muy específico, en el sentido de que no se tenía competencias y demanda trabajar propuestas de ley en sí, y no se tenía ese *expertise*” señala Miluska Rojas, Secretaria Técnica del Movimiento PQNSR durante los años 2014-2016.

Sin embargo, también se menciona que en el 2013 el tema tuvo más visibilidad al cumplirse diez años de la entrega del Informe Final de la CVR, y parte de la evaluación que se había hecho dentro del movimiento indicaba que se había avanzado muy poco en relación a las recomendaciones sobre personas

⁷² Diario Gestión (22 de abril de 2015). *Chavín de Huántar: Ministro Adrianzén afirma que juicio lastima la conciencia patriótica nacional*. Recuperado de <https://archivo.gestion.pe/politica/ministro-justicia-juicio-comandos-chavin-huantar-lastima-conciencia-patriotica-nacional-2129764>

⁷³ Entrevista realizada a Miluska Rojas.

desaparecidas. Esto propició una discusión dentro del movimiento, y a pesar de que ya se hablaba de la posibilidad de una ley con enfoque humanitario, también se mostraron posturas que dudaban de la iniciativa, ya que se creía que daría un retroceso a la judicialización de los casos⁷⁴, evidenciándose los matices y diversidad de opiniones sobre cómo plantear las estrategias de acción e incidencia hacia el Estado. Esas dudas se despejaron cuando se comunicó que la finalidad de la ley era acortar el proceso de dolor y duelo de las familias, por lo que el acceso a la justicia no se vería afectado.

Antes del 2015, PQNSR había realizado otras campañas de incidencia con alcance nacional, por lo que tenían conocimiento de la dinámica política y un alcance más efectivo con los actores políticos y tomadores de decisión en el Estado. Partiendo de esta experiencia previa se establece un acuerdo con CICR, siendo este el principal financista de la campaña y PQNSR la organización que brindó asesoría sobre el diseño e implementación en coordinación con otros actores como familiares y grupos afines al movimiento de derechos humanos. Es así que, ante la ausencia de voluntad política dentro del Ejecutivo - antes representada en Daniel Figallo y José Ávila – y el temor de que esta no sea presentada al Congreso durante el gobierno de Humala, en agosto de 2015⁷⁵ la CPL decide emprender una campaña de sensibilización dentro del Estado y en la ciudadanía para ejercer presión sobre las autoridades y así lograr la aprobación de una ley de búsqueda de personas desaparecidas. La campaña adoptó el nombre de #Reúne.

4.5. La Campaña #Reúne (2015 - 2016)

En esta etapa, el conjunto de actores que conformaron la CPL y apoyaron #Reúne fue mucho más grande en comparación con las organizaciones y personas que impulsaron el proyecto de ley en la Mesa MINJUSDH. De acuerdo a las entrevistas y la revisión de diversas fuentes correspondientes a los años 2015 y 2016, la CPL estuvo compuesta por una amplia diversidad de organizaciones y personas dispuestas a apoyar una ley de búsqueda de personas desaparecidas. Para describir

⁷⁴ Entrevista realizada a Miluska Rojas.

⁷⁵ <https://www.radionacional.com.pe/informa/politica/campa-re-ne-busca-desaparecidos-en-os-de-violencia>

de manera más clara el panorama de la campaña de #Reúne se muestra el siguiente gráfico que organiza los actores en seis sectores, lo cual ayudará a entender su grado de agencia y visibilidad durante los años 2015 y 2016.

Tabla 1

Mapeo de actores de la Coalición Pro-Ley durante la campaña #Reúne

Coalición Pro-Ley en la campaña #Reúne (2015-2016)	
SECTOR	ACTORES
Familiares	<ul style="list-style-type: none"> ❖ CONAVIP (actor articulador) <ul style="list-style-type: none"> • ANFASEP – ANFADET
Organizaciones locales	<ul style="list-style-type: none"> ❖ PQNSR (actor articulador) <ul style="list-style-type: none"> • AVISFAIP • CONDECOREP • Asociación Reflexión de Inocentes Liberados • CONAMUACAI ❖ EPAF
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ❖ CNDDHH (actor articulador) <ul style="list-style-type: none"> • COMISEDH • REDINFA
Religioso	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Conferencia Episcopal Peruana <ul style="list-style-type: none"> • CEAS • Red de Mujeres Forjadoras de Paz ❖ Concilio Nacional Evangélico <ul style="list-style-type: none"> • Paz y Esperanza
Estado	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Defensoría del Pueblo <ul style="list-style-type: none"> • Eduardo Vega (Defensor) • Gisela Vignolo y Marlene Román (adjuntas) ❖ Marisol Pérez Tello (congresista)
Organización internacional	<ul style="list-style-type: none"> ❖ CICR

Fuente: Elaboración propia.

Actores como la CONAVIP, CNDDHH y PQNSR son denominados “actores articuladores” ya que, por sus características, sirvieron como plataformas que agruparon a varias organizaciones a nivel nacional que apoyaron durante la campaña, por eso mismo, no se cuenta con un registro y número exacto. Aun así, es importante mencionar a las organizaciones que más aparecieron durante las entrevistas y la revisión de bibliografía (informes, notas en portales, pronunciamientos, noticias), ya que esto sugeriría una mayor presencia durante la realización de #Reúne.

Al mismo tiempo, es pertinente señalar que la categorización del gráfico no pretende ser fija ni mucho menos excluyente para las organizaciones que están incluidas dentro de estas. Es decir, en la práctica y en la dinámica sociopolítica es

bastante usual la interacción y coordinación entre, por ejemplo, organizaciones como COMISEDH, ANFASEP y EPAF para objetivos relacionados con la memoria y justicia, por lo cual podrían, eventualmente, ser agrupados bajo una misma categoría dada su afinidad en varios temas relacionados a derechos humanos. Sin embargo, para propósito de esta investigación, se consideró conveniente establecer esta separación, puesto que los roles entre estos actores eran distintos y de acuerdo a los objetivos de la campaña.

En esa línea, la separación entre el sector de “Familiares” y “PQNSR” se estableció para diferenciar al grupo de familiares de desaparecidos de otras organizaciones de afectados, ya que la campaña motivó la participaron de organizaciones de víctimas por otras afectaciones, como las personas desplazadas (CONDECOREP), los inocentes liberados (Asociación Reflexión de Inocentes Liberados), mujeres afectadas (CONAMUACAI) y los familiares y sobrevivientes que pertenecen a las Fuerzas Armadas y PNP (AVISFAIP). En ciertos aspectos, este último grupo se diferencia de los anteriores ya que las víctimas están vinculadas con instituciones que pertenecen a las fuerzas del orden del Estado y fueron afectadas por los grupos subversivos durante el conflicto. Por ello, inicialmente se asume que – dentro de un escenario polarizado- tendrían una narrativa sobre CAI opuesta e incluso antagonicen con asociaciones de víctimas de la sociedad civil, cuyos derechos fueron vulnerados tanto por grupos subversivos como por aparatos del Estado.

No obstante, debido al trabajo constante de articulación y diálogo dentro PQNSR para integrar a los diversos afectados por el CAI, las representantes de AVISFAIP progresivamente se han unido y participado en campañas y proyectos de la mano con otras organizaciones víctimas y del movimiento de derechos humanos. Por ejemplo, en el contexto de la campaña presidencial del 2011 junto con CONAVIP presentaron a los partidos políticos (por primera vez, como un solo grupo) un documento con demandas que habían sido postergadas en los anteriores gobiernos⁷⁶. Además del reconocimiento como víctimas, otro aspecto que compartían ambos grupos era la desatención del Estado en cuanto a sus demandas y necesidades como víctimas y familiares; situación que, progresivamente, motivó a que se organicen en un solo frente para posicionarse y exigir al Estado por sus reparaciones. Sandra

⁷⁶ IDEHPUCP (2011). *Candidato presidencial y partidos políticos firmaron compromisos con víctimas de la violencia* (Noticia del 11 de marzo de 2011). Recuperado de: <https://bit.ly/2UhCCny>

García, presidenta de AVISFAIP y viuda de un policía asesinado en un ataque senderista, relata lo siguiente:

“Nosotras (las viudas) somos olvidadas por la institución (policial), nos tratan como si fuera cualquier policía fallecido, no dicen de qué murió. Estamos luchando para que nos den el trato de víctimas de terrorismo, estamos en eso. Pero como te digo, es bien difícil conseguir nuestros derechos y peleamos (...) nuestra demanda es que se cumpla la ley de reparaciones, porque es igual para ellos (víctimas y familiares de la sociedad civil) que para nosotros. Pero nosotros, aparte peleamos con nuestra institución para hacer valer nuestros derechos de víctimas, ellos (víctimas y familiares de la sociedad civil) se pelean con el Ministerio de Justicia, otra cosa. Nosotras tenemos otro canal, nuestras instituciones: la PNP, el Ejército y La Marina.

A pesar de que las narrativas sobre el CAI entre estos dos grupos mantienen ciertas diferencias (en especial, cuando se señalan las responsabilidades de los actores), el trabajo en conjunto a lo largo de los años ha permitido que se construya una relación de amistad y respeto entre las dirigentas de las organizaciones de familiares, vínculo que se sostiene, principalmente, en la empatía y el reconocimiento del dolor de la otra persona como víctima del periodo de violencia. Esto se evidencia cuando Sandra García explica por qué ella y su asociación apoyaron la campaña de #Reúne, aun cuando la desaparición forzada no formaba parte de su agenda: “yo no soy víctima de desaparición, pero sí estuve en el tema de la ley. Entiendo el dolor de la gente porque yo tuve todavía el privilegio de enterrar a mi esposo, pero me pongo en el lugar de la gente que aún no encuentra a su ser querido. Yo me solidaricé con ellos (familiares de desaparecidos), trabajamos por la búsqueda de personas”⁷⁷.

De acuerdo a lo señalado en las entrevistas y la revisión de fuentes, se buscó que #Reúne incida en dos esferas: la opinión pública y ciudadanía y en la esfera política. En cuanto a este segundo punto, varias acciones y estrategias estuvieron dirigidas, inicialmente, a ejercer presión sobre los tomadores de decisión dentro del Ejecutivo, específicamente, en el MINJUSDH liderado por Gustavo Adrianzén. Hasta ese momento, aún se esperaba que la propuesta del proyecto ley sea presentada y aprobada en el Consejo de Ministros.

Para lograr esto, el mecanismo principal que emplearon fue el envío de cartas a las distintas autoridades que podían influir en este tema, como el presidente, el

⁷⁷ Entrevista realizada a Sandra García.

Viceministro de derechos humanos, el Ministro de justicia, el Secretario General de la PCM. También se recurrió a representantes del Legislativo para que ejercieran presión y seguimiento sobre el Ejecutivo, con la finalidad de agilizar el proceso dentro de la PCM. Se enviaron cartas a todos los congresistas de todas las bancadas, incluidos los fujimoristas, explicando la situación de la ley, su relevancia y que en ese momento se encontraba estancado en la PCM. Además, se adjuntaban los documentos que sustentaban que era un proyecto viable y tenía la aprobación de los otros sectores, junto con planillas de firmas de ciudadanos que evidenciaban el interés público sobre este proyecto. En ese sentido, las peticiones en las cartas apelaban al “rol de fiscalización” que tienen los parlamentarios sobre el Ejecutivo, solicitando que realicen seguimiento a esta iniciativa y así “finalizar el sufrimiento de los familiares”⁷⁸.

Durante los meses de julio a diciembre del año 2015 se tiene registro que, por lo menos, trece congresistas realizaron seguimiento al tema y se comunicaron con funcionarios de la PCM - entre ellos, Pedro Cateriano, quien era el premier - y el MINJUSDH para consultar sobre el estado del proyecto de ley. Entre los parlamentarios que respondieron a las cartas de CPL se puede mencionar a Luisa María Cuculiza, Martha Chávez (bloque fujimorista), Javier Velásquez Quesquén (APRA), Daniel Mora (Perú Posible), Manuel Merino (Acción Popular), Cenaida Uribe (GANA Perú, el partido de gobierno en ese momento) y Juan Carlos Eguren (PPC), este último era en ese momento presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso⁷⁹.

La estrategia de las cartas estuvo acompañada de eventos públicos que apelaban al lado emocional del tema para obtener más visibilidad en la agenda pública y así ejercer presión sobre el ministro Adrianzén. Esto finalmente tuvo efecto, ya que el ministro se comprometió públicamente con la aprobación de la ley⁸⁰, y para los primeros días de octubre, luego de haber superado (nuevamente) las observaciones en la CCV, el proyecto fue aprobado y visado por el ministro y puesto a disposición de

⁷⁸ Entrevista realizada a Miluska Rojas (2019)

⁷⁹ Los otros congresistas que también realizaron seguimiento al proyecto de ley son: Ángel Neyra (Fuerza Popular); Casio Hnaire (Perú Posible); Luis Llatas, Esther Saavedra, Jaime Valencia y Leonidas Huayama (GANA Perú). Los documentos que evidencian la comunicación de los legisladores con instancias del Ejecutivo se encuentran en el proyecto de ley que presentó la Defensoría del Pueblo en marzo del 2016. Revisar <https://bit.ly/3dobWrS>

⁸⁰ Canal N (29 de julio de 2015). “Adrianzén: Ley de búsqueda de personas desaparecidas se aprobará este año”. Recuperado de <https://bit.ly/2UcDA4m>

la PCM para que sea agendado en Consejo de Ministros⁸¹. No obstante, nuevamente el proyecto no llegó a discutirse, esta vez debido a la renuncia de Gustavo Adrianzén el 20 de octubre.

Estos cambios en el MINJUSDH mostraron que igual de importante y necesarias eran las acciones de sensibilización en los legisladores, quienes, finalmente, decidirían si aprobar o no el proyecto de ley. Para este escenario la CPL empleó una estrategia política interesante que consistió en reuniones de parlamentarios con los familiares de los desaparecidos en las que estos últimos contaban su testimonio de vida y transmitían la necesidad de que se apruebe una ley de búsqueda. Esta estrategia resultó bastante exitosa y ello se puede entender desde dos dimensiones: la agencia y representatividad de los familiares, y la estrategia discursiva que se empleó para convencer a la mayoría de parlamentarios.

4.5.1. La dimensión representativa

Durante las negociaciones en la Mesa MINJUSDH (antes del inicio de la campaña de #Reúne), algunos entrevistados mencionaron que se daba la impresión de que eran las organizaciones de derechos humanos, ONG's y CICR los principales voceros de la iniciativa en lugar de los familiares. A partir de los cambios dentro del MINJUSDH y la ausencia de voluntad política, se comentó que esta imagen podría limitar las posibilidades de poder influir sobre otros tomadores de decisiones. Esto debido que, en el contexto peruano, la gran mayoría de las fuerzas políticas son ampliamente hostiles, o en el mejor de los casos, desinteresadas, con la agenda y el movimiento de derechos humanos, mucho menos encuentran réditos políticos si es que muestran algún compromiso con las recomendaciones de la CVR (Drinot, 2019, pp. 308).

Estas actitudes tienen como trasfondo la constante tensión que existe entre la “memoria salvadora”, que, en términos generales, relativiza y justifica las acusaciones de violaciones de derechos humanos y autoritarismo cometidas por organismos del Estado, y la “memoria de derechos humanos” (Drinot, 2009) que por el contrario, busca visibilizar casos como las esterilizaciones forzadas, La Cantuta y Barrios Altos,

⁸¹Oficio N° 1073 - 2015- JUS/VMDHAJ, publicado el 19 de octubre de 2015.

El Frontón enfatizando en las afectaciones de las víctimas y la responsabilidad de los perpetradores. Si bien el escenario de polarización da cuenta de que no hay una memoria o relato hegemónico en el país, quienes impulsan la “memoria de derechos humanos” son quienes están más caracterizados en base de prejuicios y estigmas durante estas disputas. Desde una categorización - en sentido peyorativo- de la palabra “caviar” hasta ser acusados de “defensores de terroristas”, familiares de terroristas o incluso de haber formado parte (o seguir militando) en los remanentes de los grupos subversivos, estos discursos afloran frecuentemente en las discusiones públicas relacionadas a estos temas, y afectan directamente en el grado de legitimidad que tienen las víctimas, los familiares y las organizaciones aliadas de derechos humanos en la opinión pública o en espacios de decisión políticos.

Los representantes de organizaciones de derechos humanos eran conscientes de esta animadversión por parte de un sector considerable del *establishment* político en el país, principalmente, del sector que se desenvuelve en Lima, y reconocieron que, para promover la Ley de Búsqueda y durante la campaña de #Reúne, era necesaria una mayor visibilidad a la presencia de los familiares y afectados. Una de las entrevistadas reafirma esta idea:

“En un momento se decía: nos falta la fuerza y participación de los afectados, porque todos éramos organismos de DDHH, nos falta esa fuerza. Y ahí en su momento Barrantes (Rafael Barrantes, director del programa de búsqueda de personas desaparecidas del CICR en Perú en ese momento), si mal no me acuerdo en 2015 saca la campaña #Reúne y estuvo impulsada más por los afectados, porque nos faltaba la fuerza de los afectados”⁸²

Esta decisión fue aceptada y adoptada de manera unánime en la CPL. Y tampoco era algo nuevo. Anteriormente, las organizaciones de derechos humanos, ONGs y el movimiento PQNSR impulsaron varias iniciativas para que las víctimas y familiares que se organizaban adquirieran mayor visibilidad y capacidad de decisión en espacios políticos. Que los familiares sean los protagonistas y voceros principales en una campaña que buscaba sensibilizar a distintos actores políticos era lo esperado, en especial si uno de los componentes más importantes que tenía este proyecto era el elemento emocional que movilizaba a los familiares.

⁸² Entrevista realizada a Entrevistada 2.

“Los voceros principales eran los familiares. Los familiares no necesitan que nadie hable por ellos, los mejores especialistas de sus problemas son ellos, y sí, yo te puedo decir que los familiares han dicho esto, pero otra cosa es que alguien te diga lo que siente cada vez en la madrugada que escucha algo y cree que es su hijo, y recuerda que desapareció. Esas anécdotas contadas por la misma persona tienen una potencia distinta y ellos no necesitan que nadie hable por ellos”⁸³

En ese sentido, las organizaciones aliadas asumieron un rol de vocería a nivel secundario y ayudaron a los familiares proveyéndoles de información sobre el tema o acompañándolos en los eventos públicos y en las reuniones con las bancadas en el Congreso. Varias entrevistados remarcaron que uno de los principales objetivos era enfatizar que la ley era “por y para los familiares”, o, en todo caso, se evitaba que el tema sea visto como “politizado” en un sentido negativo, es decir, que había un grupo político detrás de estos o que respondía a intereses de personajes políticos particulares. Por ejemplo, en el caso de Marisol Pérez Tello, quien estuvo al tanto del desarrollo de la campaña y facilitó las conversaciones con las bancadas en el Congreso; procuró que su imagen como política o el partido al que pertenecía no sea asociada o acapare la iniciativa:

“En la medida que fuera una causa de víctimas, era una causa que iba a trascender, si se convertía en la causa de un interés político particular se hundía como interés político particular, y además no lo era, con lo cual no había que inventarse nada, había simplemente que decir la verdad. Y no tratar de aprovecharlo, ninguno de los que estábamos ahí tenía esa mezquindad la verdad”⁸⁴.

4.5.2. La dimensión discursiva

Quienes integraron la CPL tenían en cuenta casos previos de la agenda posconflicto que habían generado polémica al ser discutidas en espacios públicos y políticos, aspecto que incidía directamente en la toma de decisiones, ya que las partes involucradas requerían de más tiempo para llegar a un acuerdo. Y si bien la CPL estaba conformada por distintas organizaciones de la sociedad civil, aún se encontraban en desventaja. En otras palabras, el nivel de articulación aún no compensaba el poder decisión que tenían funcionarios y políticos que no conocían la

⁸³ Entrevista realizada a Entrevistado 1.

⁸⁴ Entrevista realizada a Marisol Pérez Tello

problemática de las personas desaparecidas o no los convencía, precisamente porque estaba la posibilidad de que genere polémica. Por ello, ante el temor de que la propuesta no se llegara a presentar y aprobar durante el último año de la gestión de Ollanta Humala, otra de las estrategias que se adoptó fue delimitar el discurso de convencimiento a la búsqueda de personas desaparecidas desde un enfoque humanitario. Así, se buscó reducir la posibilidad de que la iniciativa sea polemizada por sectores usualmente adversos a los temas de derechos humanos y posconflicto.

Con delimitación del tema se entendía que, cuando los familiares conversaban con los congresistas, su testimonio debía girar en torno a su experiencia como familiar de una persona desaparecida desde hace veinte e incluso treinta y cinco años, y como eso los ha afectado emocional, física y psicológicamente, remarcando así la importancia que para ellos era encontrar a su ser querido, darle un entierro digno y cerrar así una etapa bastante larga de angustia y dolor. Con ello también se buscaba resaltar el componente humanitario de la ley, ya que respondía a las necesidades de los familiares y los ubicaba en el centro de la eventual política de búsqueda.

Al mismo tiempo, este discurso estratégico evitó mencionar la dimensión judicial de la problemática, puesto que era uno de los principales elementos que podía generar discrepancias o actitudes hostiles por parte de los legisladores, especialmente con aquellos que están más asociados con un sector conservador o con partidos políticos con presunta responsabilidad política por violación de derechos humanos durante el periodo de violencia. En esa línea, la actitud de los voceros principales en estos espacios de diálogo, los familiares, debía ser distinta en relación a la de otros eventos: de una postura confrontacional para las autoridades hacia una más dialogante y conciliadora. De este modo, el enfoque humanitario fue empleado como uno de los elementos principales en la estrategia política de la CPL con el fin de que sectores no aliados apoyaran la ley. Así también, se decidió que este discurso debía ser unificado, en el sentido que los testimonios de los voceros y voceras debían girar en torno a los puntos acordados.

Según algunos entrevistados, inicialmente no todos los actores involucrados en la CPL estaban de acuerdo con esta estrategia discursiva, específicamente, los que provenían del movimiento de derechos humanos, ya que no consideraban correcto desligar la búsqueda de personas desaparecidas de la sanción a los responsables.

Posteriormente estas posturas cambiaron por la necesidad que para muchos de los familiares suponía la aprobación de la ley, y ello implicaba adecuarse al contexto que se les presentaba. Miluska Rojas describe así este contexto:

"Había resistencias, dentro de nuestro grupo (PQNSR) no mucho porque había más este tema de ver la salud mental de los familiares, yo creo que del otro lado (otras organizaciones afines al movimiento de derechos humanos) también lo entendían, pero siempre uno no quiere impunidad, ¿no? El movimiento de derechos humanos está caracterizado por este logo que es "Nunca más" y eso habla de lucha contra la impunidad. Entonces por esto mismo hay esta discusión, de asegurar que la parte judicial no vaya a perder solo por recuperar el cadáver. Pero con los familiares esto era una urgencia. Por ejemplo, yo conversaba con la mamá Adelina de ANFASEP y ella me decía "sí pues yo estoy convencida de que mi esposo no va a volver, ya han pasado 20 años, pero quiero recuperar su cuerpo"

Es así que, a pesar de los matices identificados dentro de la CPL, se aceptó el uso de un discurso estratégico unificado para convencer a actores y sectores identificados como "no aliados". La estructuración y delimitación del discurso, así como la asesoría a los voceros principales estuvo a cargo de PQNSR, ya que contaba con experiencia previa en temas de comunicación política. Tomando en cuenta que varias de las voceras no vivían en Lima, como es el caso de la dirigentas de ANFASEP, ellas acudieron a la capital específicamente a realizar la estrategia de convencimiento en el Congreso, para lo cual se acordaba una sesión previa de preparación de la *performance* frente a los legisladores. En estas sesiones se explicaba que el discurso no se puede centrar en "El Estado nos debe", sino más bien partir de un "les solicitamos". Asimismo, se evitaba el uso de palabras o afirmaciones que podrían dar pie a la polarización, como la caracterización del Estado o de actores políticos como "asesinos" o responsable de la desaparición, así como insultos, ya que esto podía generar rechazo y cerrar la disposición de los parlamentarios a escuchar sus necesidades⁸⁵.

Por parte de las familiares, ellas entendieron por qué no tenían que centrarse en el aspecto confrontacional y moldearon adecuadamente su testimonio hacia el enfoque humanitario: enfatizaron la necesidad que tenían de enterrar a su familiar, los años que llevaban buscándolo y la situación dramática de varias dirigentas y familiares que fallecían sin saber el paradero de su ser querido. Ellas también aportaron a la estrategia con otros elementos que reforzaban la simbología que rodea su imagen

⁸⁵ Entrevista realizada a Miluska Rojas.

como víctimas. Por ejemplo, en el caso de ANFASEP, a las reuniones con los congresistas llevaban la emblemática cruz que se identifica con su asociación.

Otro recurso que se empleó en la estrategia discursiva fue evidenciar la complejidad y magnitud de la problemática de la desaparición forzada en el Perú. La propuesta de una búsqueda humanitaria y universal también respondía a los distintos perfiles de las personas que desaparecieron durante el periodo de violencia, no solo eran adultos de la sociedad civil, sino también niños, autoridades y miembros de las fuerzas del orden, razón por la cual la propuesta recibía el respaldo de distintos grupos, incluso de familiares de víctimas que pertenecieron a la Policía y Fuerzas Armadas. Para evidenciar esto, la CPL promovió reuniones entre congresistas y los representantes de AVISFAIP, de modo que estas últimas reafirmen públicamente su apoyo a esta ley y la importancia que suponían para varias familias encontrar a sus seres queridos. El que una asociación que representaba a las víctimas de las fuerzas del orden muestre respaldo al proyecto de ley contribuía con la desestigmatización de la propuesta y compensaba, de alguna manera, la animadversión que el sector conservador tenía hacia el movimiento de derechos humanos que participaba en la CPL.

Un aspecto que tampoco pasó desapercibido fue que, a pesar de que promovían una postura no confrontacional, de todas formas tenían que prever una respuesta ante un posible escenario polarizante provocado por el sector conservador y no aliado. Tomando en cuenta esta posibilidad, también prepararon a las familiares voceras en caso estas fueran provocadas o afectadas por medio de prejuicios o afirmaciones denigrantes. Por ejemplo, en caso se sugería que las voceras podían ser “terroristas” o “defensoras de terroristas”, se contestaba que dicha afirmación tenía que ser probada, ya que todas las que integraban la vocería eran reconocidas como víctimas por el Estado y se encontraban dentro del RUV, y para acceder a ello previamente se debió constatar que no tenían vínculos con organizaciones subversivas. En ese sentido, resulta interesante que en la CPL se hiciera uso de la categoría de “víctima” que impuso el Estado – muchas veces criticada por el sector de derechos humanos por ser excluyente-, con el objetivo de neutralizar o reducir la posibilidad de polarización en contextos de negociación y convencimiento.

En cuanto al alcance de la CPL dentro del Congreso, una de las coordinadoras de #Reúne indicó que llegaron a reunirse y conversar con todas las bancadas de ese momento sobre la propuesta de la Ley de Búsqueda.

4.5.3. El rol de Marisol Pérez Tello y Gisela Vignolo

Un factor determinante durante el proceso de promoción (*advocacy*) dentro del Congreso fue Marisol Pérez Tello. Como se mencionó anteriormente, desde el inicio del periodo congresal Pérez Tello impulsó distintas acciones con la finalidad de mantener vigente la problemática de las personas desaparecidas, involucrando a parlamentarios de varias bancadas. En una etapa en la que la CPL decidió concentrar la mayoría de sus estrategias al Parlamento, el rol de Marisol como interlocutora entre la CPL y los congresistas adquirió mayor relevancia. Primero, porque facilitó el ingreso de la coalición al Congreso y las reuniones con las bancadas y los congresistas, actividades que, según entrevistados, son complicadas de realizar si eres persona externa.

Segundo, y más importante, Marisol Pérez Tello era la única figura dentro del Congreso que transmitía confianza al sector conservador sobre los alcances y consecuencias que tendría la propuesta de la Ley de Búsqueda. El perfil que ostentaba, una congresista de derecha, militante del Partido Popular Cristiano (PPC) -un partido político conservador y, en ese momento, parte de la oposición del gobierno de turno- y con trayectoria académica en derechos humanos era distinto al del resto que integraba la CPL, principalmente por las dos primeras características. Usualmente los políticos o activistas que impulsan la agenda posconflicto en espacios de decisión políticos o del Estado están asociados con sectores progresistas o de izquierda, en ese sentido, la presencia de Marisol Pérez Tello contribuyó, de cierta manera con la desestigmatización del proyecto de ley. Uno de los entrevistados describe así su rol con respecto a este tema:

“Como figura, es super especial: es alguien del PPC en Perú, que te hable de esos temas. Eso sí ya era un regalo, que venga alguien de izquierda a hablarte de estos temas, tú sabes que esta persona tiene pasivos políticos, van a haber quienes no van a estar de acuerdo con esta persona de izquierda. Pero alguien que venga del PPC, y que tenga como principal bandera esto [las víctimas del CAI], y que logre colocarse, porque en eso nadie la ayudó, como presidenta de la comisión de Derechos Humanos y Justicia en el Congreso era perfecta. Además, es una excelente vocera, es una trabajadora incansable, no podías parar, una vez que se involucró en el tema, el principal reto era desarrollar lo que ella necesitaba para que

pueda hacer su trabajo político, ¿quién más podía hacer ese trabajo? Y quienes se involucraron en el Congreso fue porque Marisol los involucró, ese fue su trabajo.”⁸⁶

Además de la etapa de promoción y negociación, el involucramiento de parlamentarios por parte de Marisol Pérez Tello se dio durante el proceso de presentación del proyecto de ley en el Congreso. En diciembre del año 2015, el proyecto de ley, con nuevas modificaciones, fue aprobado por última vez en CCV de la PCM, sin embargo, según algunos entrevistados, para ese momento los funcionarios del MINJUSDH (liderado por Aldo Vásquez) ya no creían en la viabilidad de la propuesta debido a los dos intentos fallidos previos. A esto se suma que el gobierno se encontraba en los últimos seis meses de gestión, por lo cual priorizaron otros temas en su agenda por encima de este proyecto.

En este contexto, la CPL decidió que la Defensoría del Pueblo, uno de los actores principales de la coalición y la entidad que por años ha acompañado y respaldado a las víctimas y familiares en varias de sus luchas y demandas, haría uso de su facultad de iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley ante el Congreso. En este punto es necesario mencionar el rol que ejerció Gisela Vignolo, quien en ese momento era defensora adjunta por los derechos humanos y personas con discapacidad en la Defensoría del Pueblo. Varias de las personas entrevistadas, entre familiares y activistas de derechos humanos, resaltaron el constante apoyo que recibieron por parte de la Defensoría y en especial de Gisela Vignolo por varios años, mucho antes de la formación de la CPL, mediante el acompañamiento en espacios de toma de decisiones con políticos y autoridades que discutían las políticas relacionadas con el PIR.

En el caso de los desaparecidos, este compromiso se mantuvo y fue Gisela quien impulsó dentro de la Defensoría la propuesta de que ellos presenten el proyecto de ley. Este respaldo se entiende a partir de la trayectoria profesional de Gisela en la Defensoría desde su ingreso en el año 1997, tiempo en el que pudo conocer e interactuar con distintos casos de personas que fueron afectadas por el CAI, por ello, entendía de cerca las necesidades de las víctimas y familiares. En base a estas experiencias, por ejemplo, consideraba que la mejor manera de convencer a los

⁸⁶ Entrevista realizada a Entrevistado 1.

parlamentarios en el marco de la campaña de #Reúne era por medio del testimonio de los familiares y víctimas: “(Les decía a los familiares que) no vayan a pedirle a los congresistas que aprueben la norma, vayan a decir cómo se sienten, lo que me han estado contando a mí. No vayan con documentos a pedir la norma, cuenten su experiencia”.⁸⁷

4.5.4. Dificultades del proyecto de ley dentro del Congreso

Según Jave (2018) la Defensoría del Pueblo consideraba que la propuesta de ley debería tener algunas modificaciones. Primero, si bien la propuesta planteaba una entidad a cargo de la búsqueda de personas desaparecidas, también era necesario que asuma un rol articulador en relación con los otros sectores que también estaban involucrados en la problemática, como el Ministerio Público, el Poder Judicial, el MINSA, la Defensoría del Pueblo, el RENIEC, entre otros. Segundo, el documento que había resultado del trabajo en la Mesa MINJUSDH establecía la necesidad de reglamentos, planes, lineamientos, entre otros, que debían ser aprobados previamente en el Consejo de Ministros. Debido al cambio de panorama (ausente voluntad política en el Ejecutivo) la exigencia de este tipo de normativa podría dificultar el proceso de implementación de la ley. A esto se sumaba la gran probabilidad de que el fujimorismo gane las elecciones presidenciales del 2016 y asuma el próximo gobierno por cinco años.

Cuando se consultó con las víctimas, familiares y ONGs sobre la posibilidad de realizar modificaciones, con respecto al primer punto se decidió que no se realizarían cambios, ya que esa versión del proyecto de ley fue la que se presentó a los congresistas y podían argumentar que al no ser la misma no la aprobarían (pp. 81-82). Por otro lado, en cuanto al segundo punto, funcionarios y sector de la sociedad civil coincidieron, por cuestión estratégica, que la propuesta solo contenga la necesidad de la aprobación de un Plan de Búsqueda.

Cuando la Defensoría del Pueblo presentó el proyecto de ley, el trabajo político que realizó Marisol Pérez Tello en el Congreso fue fundamental para agilizar el trámite interno y, principalmente, asegurar los votos suficientes para su aprobación. Según la

⁸⁷ Entrevista realizada a Gisela Vignolo.

ficha de seguimiento del “Proyecto de Ley 05290/2015-DP”, la propuesta fue presentada el 09 de mayo del 2016 y se encontraba en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos desde 13 de mayo. El 26 de mayo, en Junta de Portavoces, en la cual Pérez Tello era una de las integrantes, se acordó exonerar el proyecto de un dictamen⁸⁸ y la ampliación de la agenda de ese día para que ingrese la moción y pueda ser sometido a debate en el Pleno. El que presentó y sustentó el proyecto ante el Pleno del Congreso fue el presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, Juan Carlos Eguren, miembro del PPC y compañero de bancada de Marisol, quien, a pesar de conocer muy poco sobre el tema, fue orientado por Pérez Tello para que sus argumentos vayan en línea del discurso estratégico que había transmitido previamente la CPL en los congresistas.

Esto se puede comprobar si se analiza el Diario de Debates⁸⁹ de esa fecha, en el cual se evidencia una constante mención al objetivo humanitario de la ley, por ejemplo, en un parte de la intervención de Juan Carlos Eguren se destaca lo siguiente: “ (...) hoy hay muchísima gente que no quiere hacer denuncias para no complicarse la vida, para no exponerse o por múltiples y diversas razones, no se trata de denunciar, de lo que se trata es de recuperar los restos de sus seres queridos y esta es la característica fundamental, que es la característica humanitaria”. En el debate también participó Marisol Pérez Tello, y su aporte giró en torno a describir la problemática de las personas desaparecidas y que el tema había sido trabajado desde el Ejecutivo desde antes, por lo cual en la “documentación que hay dentro del proyecto que han recibido verán cartas de muchos de los congresistas que estamos hoy presentes pidiendo información sobre esta famosa ley de búsqueda”.

Un aspecto interesante que destacó en este debate, y al parecer, no fue previsto por la CPL, fue la intervención de Manuel Dammert, congresista de izquierda, que cuestionó los límites que presentaba dicho proyecto, por lo cual propuso que “se señale expresamente que de(sic) estos casos tiene(n) que ser judicializados; y en segundo lugar, que tiene que ser respondidos oficialmente todas las denuncias hechas por los familiares a lo largo de estos años, señalando lugares de entierro, lugares de asesinatos, lugares de cremación de cadáveres, que tienen que ser oficialmente respondidos” añadiendo también que “la Fuerza Armada dé a las

⁸⁸ Documento que emite una comisión del Congreso antes de que este pase al Pleno.

⁸⁹ Revisar el expediente virtual parlamentario de la Ley 30470: <https://bit.ly/2W3Y9Ro>.

entidades correspondientes, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría del Pueblo, la información sobre los hechos denunciados por los familiares...”.

Estas intervenciones contenían elementos que podían generar la polarización que la CPL precisamente había evitado durante todo el tiempo de su campaña, poniendo en riesgo todo el trabajo de promoción que se había hecho y, lo más importante, la posibilidad de que los congresistas del sector conservador y personas indiferentes voten a favor de la ley. Es por eso que, ante esta situación, Juan Carlos Eguren replica en línea al discurso estratégico construido, haciendo énfasis en los diferentes caminos que sigue la judicialización y el enfoque humanitario, precisando que este último no implicaría, por ejemplo, rendición de cuentas para instituciones involucradas, puesto que eso ya se encuentra normado, y es la lentitud de este mecanismo legalista lo que suponía un problema para los familiares:

“La judicialización no es una materia que hoy tengamos que normar. Donde ha habido delito, donde ha habido un homicidio, donde ha habido un(a) tortura, todo está normado; y donde hay una denuncia tiene que haber la etapa preparatoria, el fiscal investiga, hace la denuncia y los jueces dictan las sentencias. Eso ya está regulado. ¿Qué cosa no está regulado, señor presidente? El apoyo requerido indispensable del Estado en la búsqueda y ubicación de víctimas del terrorismo, de la violencia. Eso no está viabilizado.”

Siguiendo esa línea discursiva, Marisol Pérez Tello concilia mucho más con la postura de Dammert, no obstante, señala también que los aspectos en los que incide el congresista no van al tema del debate:

“Creo que parte de la problemática de los desaparecidos ha sido que siempre se ha privilegiado el tema penal, ¿y cuáles han sido los problemas del tema penal?, que por supuesto tiene que continuar; esto no es una amnistía ni mucho menos. (...)

(...) Hay una serie de problemas de entrega de información desde (el Ministerio de) Defensa, pero eso no tiene nada que ver con el tema humanitario; comparto su preocupación, pero no es esta la norma que tiene que resolver ese problema. La norma que tiene que resolver ese problema ya existe (...)

(...) Pero, nada de eso, presidente, ha hecho que la búsqueda de desaparecidos sea efectiva, por eso es que este archivamiento de casos lo que ha traído consigo es que al archivar el caso ya no se continúe con la búsqueda, y entonces la judicialización no ha sido la respuesta correcta”

Estas dos intervenciones fueron importantes para que los congresistas que habían sido convencidos por la CPL de votar por el proyecto no cuestionen el objetivo de la

ley o cambien de opinión. De este modo, el 26 de mayo del 2016 el proyecto de ley fue aprobado con 68 votos en favor, la mayoría de ellos provenientes de la bancada oficialista Gana Perú (que indicaron durante el debate que apoyarían la moción); y de Fuerza Popular, dentro de los cuales se puede destacar a Martha Chávez, Kenji Fujimori, Luz Salgado, Luisa María Cuculiza y Fidel Tubino, personas de las usualmente que se podría esperar una respuesta contraria. Los votos a favor del fujimorismo también se pueden entender en el marco de la campaña por las elecciones presidenciales del año 2016. Por ejemplo, en ese mismo año Keiko Fujimori, líder del partido y candidata presidencial, emitió declaraciones en favor de las reparaciones planteadas por la CVR en la Universidad de Harvard⁹⁰.

En este caso también se resalta la ausencia de votos en contra, pero sí se registraron cuatro abstenciones: dos de los legisladores de izquierda Manuel Dammert y Rosa Mavila, y los otros dos de Víctor Andrés García Belaunde y Martín Belaunde Moreyra.

4.5.5. Cierre del proceso de promoción (2016)

Una vez aprobado el proyecto, la figura de Marisol Pérez Tello fue de nuevo relevante para conseguir las firmas de todas las bancadas y exonerar el proyecto de una segunda votación. En esta ocasión se reafirma que la razón por la que recibió apoyo de otros grupos parlamentarios para la exoneración era porque lo solicitaba ella: “Pero sabían que yo no, o sea, digamos, si hubiese sido una mujer de izquierda y hubiese pedido las firmas me hubiesen dicho que no. Hubieran pensado que había gato encerrado pero era yo, que no, entonces les parecía que era una cosa de Marisol, una *Marisolada no?* (...) “. Esta situación favorable se vio reflejada en los distintos trámites internos que fueron agilizados dentro del Congreso: su paso rápido a la Comisión de Justicia pocos días después de ser presentado por la Defensoría del Pueblo, la exoneración del dictamen, su inclusión en la agenda del Pleno el mismo día que se discutió en la Junta de Portavoces y la exoneración de la segunda votación.

Para impulsar la promulgación, la CPL desplegó varios recursos: la presión por redes sociales, intervenciones públicas en espacios públicos y en entidades del

⁹⁰ Véase A Public Talk by Keiko Fujimori - Part 2 <https://www.youtube.com/watch?v=bMmvfXAtFtA>

Estado, y también se conversó con personas allegadas al entorno de Ollanta Humala o con quienes podrían ejercer alguna influencia para que promulgue la ley durante el poco tiempo que le quedaba, tomando en cuenta que era un militar en retiro que creía que había “persecución” hacia los militares o ex militares que participaron en el CAI. Una de las personas que era allegada a la causa de la CPL y llegó a conversar con Ollanta Humala fue Monseñor Salvador Piñeiro, arzobispo de Ayacucho desde el año 2011 y presidente de la Conferencia Episcopal Peruana en ese momento. Muchos años antes, Salvador Piñeiro había ejercido como Obispo castrense⁹¹, por lo que su figura generaba más confianza en el entorno que rodeaba al entonces presidente y, al mismo tiempo, se diferenciaba del grupo con el que usualmente se asocian las propuestas e iniciativas de derechos humanos. Algunos entrevistados sugieren que la presencia y conversación con Salvador Piñeiro influyó en la decisión de Ollanta Humala de promulgar la ley el 21 de junio del 2016.

El arzobispo se involucró desde el inicio de la campaña en otros eventos que impulsaron la ley. Por ejemplo, en setiembre del 2015 participó junto con otros líderes religiosos en una conferencia de prensa en la que mostraban su respaldo al proyecto de ley y solicitaron que sea priorizada por la agenda del legislativo⁹². Esto es un ejemplo de la campaña #Reúne que la CPL también desplegó hacia la ciudadanía a nivel nacional y de forma paralela a la que se estaba gestando en el Congreso. También estuvo dirigida por el CICR y el PQNSR. Además del financiamiento, el CICR se encargó de posicionar el tema y la campaña en medios de comunicación digitales y tradicionales (nacionales e internacionales), mientras que PQNSR coordinó la ejecución de la campaña a nivel nacional - “en campo” - junto con los GIR.

Al igual que en el Congreso, se empleó el discurso humanitario para enfatizar en la necesidad que tienen los familiares de encontrar a sus seres queridos después de bastantes años, apelando a la empatía y el componente emocional de la problemática. Para ello, se realizaron videos testimoniales con los familiares y en los centros educativos se repartieron cartas y folletos que contenían historias de las

⁹¹ El Obispado Castrense es una es una circunscripción eclesiástica que “tiene por misión la atención religiosa, espiritual, moral y pastoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, sus familiares y demás fieles comprendidos en la Constitución Apostólica “*Spirituali Militum Curae*”. Extraído de <https://iglesia.org.pe/eclesiasticas-del-peru/>

⁹² Agencia Andina (18 de setiembre de 2016). Líderes religiosos respaldan proyecto de ley de búsqueda de personas desaparecidas. Recuperado de <https://bit.ly/3jMyZ3p>

personas desaparecidas y el testimonio de sus familias - en las que se resaltaba la gran diversidad de casos-, con el objetivo de sensibilizar a jóvenes y adolescentes sobre esta problemática.

También se realizaron manifestaciones públicas tales como marchas, vigiliias o plantones en diversos puntos de las ciudades. Se contactaba con personajes públicos para que hablen sobre el proyecto de ley y la importancia de que esto sea aprobado. La campaña coincidió con el estreno de una película peruana llamada “NN”, que toca la problemática de las personas desaparecidas durante el CAI, lo cual fue aprovechado por la CPL y los familiares para coordinar un encuentro con el director y visibilizar la necesidad de la ley.

Una característica que llama la atención en esta campaña fue que se emplearon plataformas digitales como espacios de difusión, algo que hasta ese momento no había sido tomado en cuenta por el movimiento de derechos humanos. La campaña de #Reúne contaba con una página web y como presencia en redes sociales como Twitter y Facebook. En el caso de esta última red social, se empleó publicidad y se configuró el alcance de la página de modo que llegue al público objetivo que buscaban sensibilizar, mientras que en Twitter se organizaron para que los hashtags propuestos sean “tendencia” y así la temática se viralice o sea visto por autoridades de interés que interactuaban en redes sociales. El efecto de estas estrategias fue que el tema llegó a tener presencia en grupos sociales a los cuales no se podía llegar si es que la campaña se desarrollaba solo de manera “presencial” o física. Gloria Cano lo describe así:

“entonces la campaña de #Reúne como que rompe un poco esta barrera, este límite porque siempre que se habla de desaparecidos, de un foro ¿quiénes vamos? Los organismos de derechos humanos, los abogados y los familiares, siempre somos los mismos. Entonces, esa campaña de #Reúne logra romper esa barrera e interesar a otros, lo cual me parece valioso.”

Sin embargo, en el 2016 las redes sociales tenían una presencia más heterogénea en el territorio nacional, por lo que el éxito de la campaña en redes se concentraba principalmente en Lima. Por eso, en otras regiones, especialmente en las que fueron las más golpeadas durante el periodo de violencia, se siguieron empleando estrategias de movilización e incidencia de manera presencial, para lo cual las asociaciones de familiares y organizaciones de derechos humanos ya contaban con experiencia previa y – en algunos casos - apoyo de autoridades locales:

“participamos en ferias, nos organizamos y hacíamos ferias, repartiendo trípticos, afiches o graficando paneles, cuántos desaparecidos había, que es un desaparecido, la necesidad de los desaparecidos. Entonces había estas campañas de “tú puedes llevarle flores a tu madre, yo no”. Nosotros tratamos de impulsarlo en quechua, a través de radios locales, hicimos la grabación en quechua y en algunas radios que llegaba mucho al campo, a diversas zonas.”⁹³

En varios momentos ambas campañas (ciudadana y del Congreso) se articularon en los mismos espacios. Por ejemplo, se organizó una muestra fotográfica sobre la búsqueda de persona desaparecidas en una de las áreas del Parlamento, en la cual algunos legisladores se presentaron junto con algunas de las voceras principales explicando la propuesta de ley, evento que era posteriormente difundido en medios.

El compromiso y la necesidad de aportar de varios grupos fue tal que una de los entrevistados que participó en CPL indicó que se desarrollaron “para-campañas” simultáneamente a las de #Reúne, ya que “el asunto era incontrolable. En el sentido de que tú no puedes decirle a alguien que haga o no haga una actividad. Una cosa era lo que hacía Reúne, lo que organizábamos y apoyábamos, pero un comité de familiares que quiere hacer un plantón en la plaza por su cuenta a favor de la ley de búsqueda con su propio discurso, era algo que ocurría en el mismo tiempo”. Gloria Cano complementa estos hechos en el contexto de Ayacucho:

Hubo sí una réplica por los menos en Ayacucho de muchas organizaciones de la sociedad civil y de familiares que nos sumamos a la campaña en ferias, en campañas barriales, en foros y también en marchas. ANFASEP hacía marchas a favor de la promoción de la búsqueda de desaparecidos. Incluso en el carnaval, la letra de la comparsa del movimiento de derechos humanos era sobre la búsqueda de los desaparecidos, la necesidad de ir a Cabbitos. Entonces si bien no era parte de la campaña #Reúne pero sí fue creando diversos tipos campañas para concientizar a las personas sobre la necesidad de la búsqueda de desaparecidos y la necesidad de tener los datos sobre los desaparecidos.

Una consecuencia no prevista por los organizadores de la campaña #Reúne y la estrategia empleada fue que no todos los familiares interesados pudieron participar o incidir de la misma manera que hubiesen querido. La campaña buscó, principalmente, difundir la necesidad que tenían los familiares de poner fin al ciclo de angustia y dolor que suponía no encontrar a su ser querido por décadas. En esa línea, los principales voceros eran los familiares de desaparecidos, ya que sus testimonios eran muchos más potentes y con mayor probabilidad de que los legisladores del sector conservador empaticen con ellos desde lo emocional. En ese sentido, a excepción de las

⁹³ Entrevista realizada a Gloria Cano (2021)

representantes de AVISFAIP, los familiares cuyos casos no estaban relacionados directamente con la desaparición forzada o sus experiencias se desarrollaban más en el ámbito judicial tuvieron menos participación y visibilidad en la iniciativa.

4.6. La Coalición Pro-Ley durante la implementación (2016 - 2018)

El proceso de implementación de la ley coincidió con el cambio de gobierno y, en este caso, fue favorable ya que se nombró a Marisol Pérez Tello como Ministra de Justicia y Derechos Humanos en el primer gabinete de Pedro Pablo Kuczynski. Marisol a su vez nombró a Gisela Vignolo como Viceministra de Derechos Humanos. Este contexto permitió que la CPL cuente con mayor influencia sobre el tema dentro del Estado, ya que, con Pérez Tello como ministra, se contaba con el respaldo político necesario para poder realizar los cambios normativos que proponía la ley dentro del MINJUSDH.

No obstante, la presencia de funcionarios sensibilizados en el aparato estatal no era suficiente como para dar los cambios por asegurados, había un sector que no estaba convencido de los objetivos de la ley, específicamente, de la necesidad de crear una nueva entidad para tratar un tema específico del periodo de 1980- 2000. Ante este escenario, que implicaba una discusión más técnica en comparación con la Mesa MINJUSDH y el Congreso durante la campaña de #Reúne, también se emplearon estrategias de negociación y convencimiento para que los burócratas que inicialmente desconocían del tema comprendan la importancia de que, dentro del proceso de implementación de la ley, también se lleve a cabo la creación de lo que actualmente es la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD).

En esta etapa se sumaron otras personas como Daniel Sánchez, quien asumió el puesto de Secretario Ejecutivo en CMAN y Marlene Román, quien se inicialmente se desempeñó como asesora del Viceministerio de Derechos Humanos durante la implementación y posteriormente asumió el puesto de Secretaria Técnica en el Consejo de Reparaciones – RUV. Marisol Pérez Tello menciona que el hecho de que todas estas personas contaban con trayectoria profesional previa en la Defensoría del Pueblo hizo que tengan un “norte claro” en relación a cómo se debía hacer la gestión

de implementación de la Ley de Búsqueda. De este esfuerzo en conjunto resultaron dos acciones importantes en un corto periodo de tiempo: la aprobación del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en diciembre del 2016 y la creación de la DGBPD a mediados del año 2017, cuya primera directora fue Susana Cori, ex Secretaria Técnica del CR-RUV que participó en el diseño del Plan Nacional de Búsqueda.

Es importante precisar que una de las razones que tenían los funcionarios para promover la creación de una nueva entidad era asegurar que las propuestas de solución a la problemática de los desaparecidos ya no dependan de voluntad política, puesto que, como mencionaron en las entrevistas: una vez que se crea “burocracia” sobre un tema, esta solo continúa, no puede revertirse. Esto se confirmó cuando, al poco tiempo de crearse la DGBPD, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski decide indultar a Alberto Fujimori en diciembre del 2017 y raíz de ello algunos funcionarios del MINJUSDH renuncian (meses antes ya se había dado la salida de Marisol Pérez Tello y Gisela Vignolo en el sector). Cuando se preguntó a algunos entrevistados si esto puso en riesgo la DGBPD y su trabajo, partiendo de la baja institucionalidad del Estado peruano y la inestabilidad de las políticas, indicaron que no.

Posteriormente, en setiembre del año 2018, bajo el gobierno de Martín Vizcarra se emite el Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos (BDG), una de las herramientas de política contempladas en la Ley de Búsqueda que no había sido reglamentada anteriormente por los funcionarios del MINJUSDH. A partir de las entrevistas realizadas se puede afirmar que varias de los actores que conformaron la CPL también estuvieron involucrados en el proceso de promoción para que el Ejecutivo promulgue esta norma, como el PQNSR, el CICR, CONAVIP, ANFADET, EPAF y familiares de desaparecidos en general. También se emplearon las plataformas digitales creadas para la campaña de #Reúne así como otras estrategias de difusión en medios.

Por último, es importante precisar que el legado del trabajo de la CPL aún continúa, aunque materializado de otra manera. Actualmente existe una Mesa de Trabajo dentro de la DGBPD que cuenta con presencia de sociedad civil, específicamente, con representantes de familiares y víctimas. En esta mesa se informa sobre los avances que viene realizando la Dirección y los familiares brindan

opiniones y aportes a la toma de decisiones de los funcionarios. Evidencia de ello es que en julio de 2021 se aprobó una segunda versión del Plan Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas al 2030.



Capítulo 5: Análisis del caso

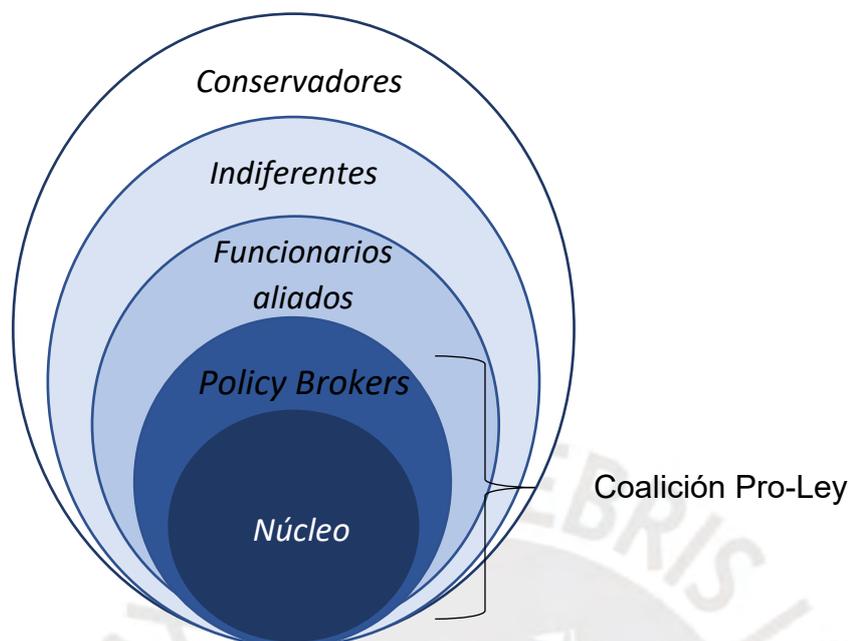
A partir de la descripción del caso, en esta sección se analizará detalladamente las características de la Coalición Pro-Ley y su comportamiento durante los años 2011-2018 a partir del enfoque de las coaliciones promotoras, o ACF, para entender el éxito de la coalición en un contexto posconflicto polarizado, sin pasar por alto las particularidades del caso.

5.1. Mapeo y organización de los actores involucrados

Durante los años 2011 y 2017, el proceso de promoción (*advocacy*) del proyecto de ley se caracteriza por la presencia de una diversidad de actores que pertenecieron tanto la esfera política como a la sociedad civil, en línea con lo que propone el ACF al describir los contextos y actores involucrados los procesos de formulación y diseño de políticas públicas. Con la finalidad de realizar un análisis más detallado del panorama, resulta necesario organizar estos actores según sus creencias, para entender el comportamiento y las decisiones de los distintos grupos que estuvieron involucrados y podían influir en durante el transcurso y el resultado final de este proceso de *advocacy*. En ese sentido, se plantea el siguiente gráfico que muestra la composición de la CPL e identifica la presencia de distintos grupos que interactuaron con esta durante la promoción de la Ley de Búsqueda.

Figura 4

Dinámica de los grupos involucrados en el proceso de promoción de la Ley de Búsqueda (2011 - 2017)



Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la gran mayoría de literatura sobre ACF y su aplicación en estudios de caso previos, en esta ocasión solo identifiqué la conformación de una coalición promotora, la CPL, tomando en cuenta que una de las condiciones para definir una coalición como tal incluye “demostrar un grado importante de actividad coordinada a lo largo del tiempo” (Sabatier, 1998, pp. 139). Además, contraste con el proceso de creación del Lugar de la Memoria, Tolerancia de Inclusión Social (LUM) (Silva, 2018), el sector usualmente identificado como opositor a la agenda de memoria y posconflicto - compuesto por actores estatales y no estatales -⁹⁴ no se posicionó abiertamente, debido principalmente a la estrategia discursiva que empleó la CPL al presentar la propuesta de la Ley de Búsqueda.

No obstante, la ausencia de una coalición opositora como tal, organizada y coordinada, no implica que no se haya dado una competencia entre los actores involucrados para imponer sus creencias (esto se explicará más adelante).

⁹⁴ Si bien el autor precisa el límite de análisis de dicha coalición opositora “desde los márgenes”, tomando en cuenta la complejidad de la polarización en el Perú, indica que las personas que se oponían a la construcción de un museo de la memoria estaba compuesto por algunos sectores de los militares, policías, funcionarios públicos, desde la esfera estatal; y algunos líderes de opinión, cierto sector del empresariado, partidos políticos, religiosos y parte de la población como actores no estatales.

Para este caso, los actores involucrados fueron divididos en 5 grupos, cada uno con diferentes características.

1) *El núcleo*, compuesto por actores no estatales: asociaciones de familiares y víctimas, organizaciones de derechos humanos y ONGs. Fueron quienes decidieron el contenido más importante de la propuesta de política en base a las necesidades de los familiares de desaparecidos. A partir de las entrevistas, se puede identificar algunas personas que estuvieron bastante involucradas en el tema: De parte de los familiares, a Adelina García, Luis Aronés, Doris Caqui, Luyeva Yangali, Rosa Pallqui y Sandra García. De parte de las ONGs y el movimiento de derechos humanos se encontraban Rosalía Chauca, Gisela Ortiz y Miluska Rojas.

2) *Policy Brokers*, compuesto por Marisol Pérez Tello, Gisela Vignolo, Marlene Román, Rafael Barrantes y Miluska Rojas. Fueron personas que realizaron intermediación entre el núcleo y otros actores estatales no comprometidos y sensibilizados, proveyeron de información importante a los miembros del núcleo principales y promovieron la apertura institucional hacia la problemática de las personas desaparecidas.

3) *Funcionarios aliados*, compuesto por Daniel Figallo, José Ávila, Susana Cori, Adolfo Chávarri y Daniel Sánchez. Fueron actores estatales comprometidos y sensibilizados con el tema, trabajaron previamente en temas de derechos humanos, por lo que tenían conocimiento de las distintas problemáticas que afrontan las víctimas del periodo de violencia.

4) *Los indiferentes*, compuesto por actores estatales, específicamente, legisladores y funcionarios públicos del Ministerio de Justicia. Son personas que desconocían de la problemática y magnitud de las personas desaparecidas en el país, por lo cual no entendieron, inicialmente, la necesidad de legislar y realizar cambios en la estructura del Estado para atender este tema.

5) *Los conservadores*, compuesto principalmente por miembros de las Fuerzas Armadas, fujimoristas y apristas. Son personas o grupos con una narrativa específica y excluyente sobre el periodo de violencia de los años 1980 - 2000. Se organizan y movilizan desde los años del mismo periodo de violencia. Cuentan con estrategias y mecanismos que deslegitiman a la contraparte, sin

embargo, la “activación” de este grupo no es arbitraria o por iniciativa de sus integrantes, mas bien, responde a incentivos externos, cuando son cuestionados o sienten que se “amenaza” la vigencia de su narrativa en el espacio político y la opinión pública⁹⁵.

La reconstrucción del caso indica que la interacción entre los distintos grupos y actores se dio dentro de la esfera política. Si bien la presencia de actores no estatales fue fundamental dentro de la CPL, uno de los primeros objetivos que se plantearon fue precisamente ingresar el tema en la agenda del gobierno de turno, el cual se logró debido al contexto y el apoyo José Ávila y Daniel Figallo, quienes impulsaron la conformación de la Mesa MINJUSDH. Este espacio, en su momento, tenía altas posibilidades de que el proyecto de ley que elaboraron sea acogido por el Ejecutivo.

Asimismo, el número de integrantes de los tres primeros grupos del gráfico (*Núcleo, policy brokers* y *funcionarios aliados*) está más delimitado en relación con los dos siguientes (*Indiferentes* y *Conservadores*). Esto se debe, primero, porque uno de los objetivos de la investigación fue enfocarse en las estrategias y recursos que empleó la CPL para lograr la promoción y posterior promulgación de la Ley de Búsqueda. Segundo, la no conformación de una coalición opositora como tal y la ausencia de actores opositores implicó que la delimitación y mapeo de actores que se ubicaban en estos dos sectores sea más difusa. No obstante, solo bastó con el reconocimiento de la presencia de creencias y posturas indiferentes y reaccionarias en el escenario político que - a pesar de no contar con representantes específicos – para que influyeran significativamente en las estrategias que estableció la CPL para las personas que tenían poder de decisión en la viabilidad del proyecto.

5.1.1. La Coalición Pro-Ley y los funcionarios aliados

La CPL estuvo compuesta por los dos primeros grupos: el “Núcleo”, conformado por actores no estatales; y los “*policy Brokers*”, compuesto por actores estatales (Marisol Pérez Tello, Gisela Vignolo, Marlene Román) y no-estatales (Rafael

⁹⁵ A diferencia de los cuatro anteriores grupos, la descripción de *Los conservadores* en tiempo presente se debe a que es un amplio sector que aún tiene vigencia y recursos de movilización en la actualidad. Este aspecto será discutido más adelante.

Barrantes y Miluska Rojas) que ejercieron como intermediarios entre “el núcleo” y el resto de personas que contaban con algún tipo de cuota de poder y decisión en el tema, sin embargo, no se encontraban sensibilizados.

Es importante precisar que el número de integrantes de la CPL varió durante los años que estuvieron organizados (2011 - 2017), y estos cambios se asocian con el tipo de subsistema en los que la CPL desplegó sus recursos. Ya que actuaron de manera coordinada en más de un escenario dentro de la esfera política, en base a ello se identificaron tres subsistemas distintos entre los años 2012 y 2017. El primero se gestó a partir de la realización del Seminario sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas (2012), hasta la redacción del proyecto de ley en la Mesa MINJUSDH (2014); el segundo se ubica en el Congreso, donde más se enfocó la campaña #Reúne (2015-2016); mientras que el tercer subsistema se gestó en el MINJUSDH durante la etapa de la implementación de la Ley de Búsqueda (2016 – 2017). A diferencia de otros casos analizados desde la teoría de las coaliciones promotoras, el contexto de polarización y baja institucionalización que caracteriza al Perú permite comprender que los subsistemas en los que se discutió la Ley de Búsqueda surgieron específicamente para este tema, puesto que, para la gran mayoría de actores políticos, abordar la agenda del posconflicto conlleva más costos que réditos, por lo que no está garantizada la duración de estos espacios conformados por actores diversos.

Tabla 2

Variación de actores de la Coalición Pro-Ley según subsistema

COALICIÓN PRO – LEY (2012-2017)			
SUBSISTEMA	POLÍTICO		POLÍTICO - TÉCNICO
	MESA DE TRABAJO - MINJUSDH	CONGRESO - REÚNE	IMPLEMENTACIÓN - MINJUSDH
AÑO	2012 - 2014	2015 - 2016	2016 - 2017
FAMILIARES	CONAVIP, ANFASEP	CONAVIP (actor articulador) ANFASEP - ANFADET	CONAVIP (presencia a nivel nacional) ANFASEP - ANFADET
MOVIMIENTOS Y ONG's locales	Mesa de Trabajo de Búsqueda de personas desaparecidas	PQNSR (actor articulador) - AVISFAIP - CONDEGOREP -Asociación Reflexión de Inocentes Liberados- CONAMUACAI EPAF	PQNSR
DERECHOS HUMANOS	APRODEH, COMISEDH, CNDDHH	CNDDHH (actor articulador) COMISEDH - REDINFA	
Religioso		Conferencia Episcopal Peruana - Red de Mujeres Forjadoras de Paz - CEAS - Concilio Nacional Evangélico - Paz y Esperanza	
Estado	Defensoría del Pueblo - Gisella Vignolo y Marlene Román (adjuntas)	Marisol Pérez Tello (Congreso) Defensoría del Pueblo - Eduardo Vega (Defensor) - Gisella Vignolo y Marlene Román (adjuntas)	Marisol Pérez Tello (MINJUS) Gisella Vignolo y Marlene Román (MINJUS) Susana Cori (CR - DGBPD) Daniel Sánchez (CMAN)
INTERNACIONAL		CICR (Rafael Barrantes)	
Aliados			
Otros actores	- Daniel Figallo - José Ávila - Susana Cori - Adolfo Chávarri	Susana Cori - Adolfo Chávarri	

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en el gráfico, dentro de la CPL, la personas que ejercieron como *policy brokers* se mantuvieron durante todo el proceso de *advocacy*. Por otro lado, en 2015 los integrantes del “Núcleo” aumentaron, principalmente a partir del ingreso de PQNSR y la conformación del segundo subsistema en torno al Congreso, ya que la estrategia principal de #Reúne era visibilizar ante los legisladores el sentir de las víctimas y la diversidad de casos de desaparición. Posteriormente, durante la implementación de la ley, los miembros del “Núcleo” disminuyen porque ya había culminado la campaña, y al gestarse el nuevo subsistema dentro MINJUSDH -esta vez en desde un sector más administrativo-, son los *policy brokers* junto con algunos *funcionarios comprometidos* quienes adquieren un rol más predominante en la discusión sobre la viabilidad de la ley dentro de la estructura de dicho ministerio.

En ese sentido, al verificarse la conformación de tres subsistemas en distintos escenarios durante todo el proceso, se puede afirmar que existieron parámetros estables y estructuras de oportunidad a largo plazo que permitieron que dicha

iniciativa no se haya estancado, caracterizados principalmente por un grado de apertura razonable del sistema democrático y las élites políticas hacia el tema a pesar de la superposición de clivajes sociales reflejados en la sensación de constante polarización. Evidenciar los matices que habían dentro de la CPL en relación a ciertas posturas (como el enfoque judicialista) frente a sectores adversos a ellos también reafirma la presencia de este tipo de estructuras en el caso de estudio, ya que, a pesar de dichas diferencias, sí se llegó a concertar el consenso necesario para lograr el cambio de política (*policy change*) (Alayza & Bensa, 2019) que deseaban todos los miembros del “Núcleo”: la aprobación de la Ley de Búsqueda. Y para esto era necesaria la delimitación de estrategias adecuadas y efectivas para convencer a los sectores no sensibilizados y poder lograr acuerdos.

Al mismo tiempo, fueron los eventos externos a la CPL (eventos políticos coyunturales, cambio de funcionarios y cambio de gobierno) los que obligaron a los miembros a que se movilizan hacia otros escenarios (subsistemas) para desplegar sus estrategias de convencimiento, lo cual conllevó a su vez el ingreso de más actores, la adopción de un discurso estratégico y la preponderancia de ciertos actores de la CPL de acuerdo a lo que era más conveniente para ellos. Dichos eventos permiten también diferenciar y clasificar los subsistemas: los dos primeros tienen un carácter mucho más político, ya que estaban relacionados con el diseño, formulación y negociación de la política, mientras que el tercero es abordado desde un enfoque más político-técnico debido a que la propuesta, ya aprobada, tenía que ubicarse y vincularse con el aparato burocrático del Estado ya establecido.

Por otro lado, para el presente caso, las ideas y valores que transmitieron los miembros y aliados de la CPL se pueden organizar en el siguiente sistema de creencias según Sabatier & Sabatier (2016):

Tabla 3

Sistema de creencias de la Coalición Pro-Ley

NUCLEO PROFUNDO DE CREENCIAS	NÚCLEO DE CREENCIAS SOBRE POLÍTICAS	IDEAS SECUNDARIAS SOBRE POLÍTICAS
Dignidad de la persona: implica el derecho a un entierro digno	Plan Nacional de Investigación Antropológico Forense - CVR	Un Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas
El reconocimiento de los distintos afectados del periodo de violencia (sociedad civil y FFAA - PNP) como víctimas	Definición amplia e inclusiva de “desaparecido” que satisfaga la necesidades de los familiares	Entidad nueva a cargo de la búsqueda de desaparecidos
Los derechos humanos como eje fundamental para la convivencia, del Estado con la sociedad civil y entre los ciudadanos	El enfoque humanitario y una búsqueda universal de desaparecidos	Creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RENADE)
La importancia de la memoria en la ciudadanía	La víctima y el familiar como centro de la política pública	Creación del Banco de Datos Genéticos

Fuente: Elaboración Propia.

Un aspecto que resulta interesante es que, a partir de la revisión de fuentes y entrevistas realizadas, se puede identificar la gran influencia de las ideas y discurso que promovió la CVR y están contenidas en el Informe Final. No es coincidencia que gran parte de la política aprobada y el enfoque aplicado a partir del 2016 sea bastante similar al PNIAF que propuso la CVR en sus recomendaciones en 2003. No obstante, a diferencia de otros casos, como el proceso de creación del LUM (Silva, 2018), parte de la estrategia de la CPL para convencer a este sector conservador fue minimizar la influencia de la CVR como parte sustancial de sus creencias, en tanto la CVR también es considerada como un elemento en disputa bajo el contexto de polarización.

Además de los eventos externos y el ingreso de burócratas con características afines a temas de derechos humanos, una característica que se resalta de la CPL es que pudo adaptarse adecuadamente en los tres subsistemas en los que participó y a los factores y circunstancias delimitaron su accionar. Para lograr la aprobación de la Ley de Búsqueda, los familiares (principales voceros de #Reúne) tuvieron que cambiar parte sus posturas para dirigirse hacia el sector conservador, con lo cual también demostraron disposición para modificar el discurso para el diálogo y negociación.

Hacia el año 2012, 9 años después del Informe Final de la CVR, el paso del tiempo le dio un carácter más prioritario a la búsqueda de desaparecidos, ya que hasta ese momento solo un 10% de las personas desaparecidas aproximadamente habían sido restituidas y varios familiares, en ese momento ya adultos mayores, estaban falleciendo sin saber la ubicación de su ser querido. Muchas de estas personas contaban con información sobre las circunstancias de la desaparición y detalles del desaparecido. Y si eran padres, podían aportar con la identificación de los restos a partir del ADN. Sin embargo, cuando fallecían esta información se perdía, lo cual dificulta a futuro la posible identificación del desaparecido en caso sea hallado.

En ese sentido, las necesidades y expectativas de los familiares y organizaciones aliadas se reconfiguran con el paso del tiempo o surgen unas nuevas. Si bien al inicio del periodo de transición democrática muchas familias optaron por la vía judicial para encontrar a sus desaparecidos y sancionar a los responsables, nueve años después se dieron cuenta que la judicialización no era la vía más efectiva para encontrar a los desaparecidos y el proceso mismo los estaba desgastando. Así, durante los años 2015 y 2016, ante la posibilidad de que el Congreso apruebe una ley que resuelva su necesidad principal, postergada por décadas, aceptaron las condiciones por las cuales necesitaban convencerlos y solicitar su apoyo, ya que era, para muchos, la última oportunidad para encontrar a sus seres queridos. Rosalía Chauca describe el panorama y el perfil de los familiares durante las reuniones de convencimiento con los congresistas:

“Quienes eran los interlocutores eran dirigentes que tenían una experiencia ganada por años: Doris (Caqui), Luyeva (Yangali), Rosa Palqui, Adelina García, (Luis) Aronés, Gisela Ortiz, Carmen Amaro, son personas que se han fogueado en una serie de situaciones y saben manejarse muy bien en estos espacios (espacios hostiles) en todos estos años. Los primeros años debieron ser muy difíciles para ellos, pero la fuerza que tienen, el convencimiento es tan grande que son ellas quienes nos (ONGs y movimiento de derechos humanos) han enseñado muchas veces cómo actuar en estos momentos. La verdad, muchas veces nosotros perdemos la tranquilidad cuando tenemos que enfrentarnos a estas situaciones (confrontación con el sector conservador), y ellos dicen no, ya sabemos cómo actúa, ya sabemos cómo hacer sin dejar de ser firmes con sus propuestas y con su planteamiento. Creo que ese es un

recorrido que han logrado hacer durante muchos años, que ha tenido un buen resultado en esta gestión (para lograr la ley de búsqueda)”

Además de su paso por tres subsistemas, el desenvolvimiento en el Congreso también es un claro ejemplo de su capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias que obligaron a los miembros a cambiar sus posturas y trato a un sector o personas específicas que siempre se mostraron, por lo menos, hostil hacia ellos. Los voceros principales de la campaña de #Reúne, los familiares de víctimas, comprendieron la situación crítica en la que se encontraban y tenían la disposición de seguir con la estrategia con tal conseguir el objetivo principal. En el marco de la campaña, hicieron uso de su identidad como víctimas para visibilizarse durante el diálogo y negociación con los legisladores y apelar al lado emocional del tema, no obstante, esto no implicó reforzar los estereotipos de dependencia e incapacidad que a veces se les atribuyen (Rudling, 2019). Al contrario, ONGs y otros organismos afines a derechos humanos buscaron que su presencia en el tema no sea mayor a la de los voceros y sea la experiencia de vida de estos la que predomine en la narrativa de la CPL.

En ese sentido, se puede afirmar las estrategias políticas que planteó la CPL no se diseñaron solamente en base al conjunto de creencias que los unían, sino también según el conjunto de creencias que tenía el otro grupo, sector o personas con las cuales tenía que interactuar y convencer sobre la necesidad de apoyar la búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, también se demuestra que la adaptabilidad se dio de manera continua, tanto en el proceso de diseño (*policy making*) de la política como en posterior implementación.

La adaptabilidad de la CPL también se puede ver internamente. Dentro de la CPL interactuaron personas que provenían de sectores diversos, que no coincidían en todo a nivel ideológico (por ejemplo, Marisol Pérez Tello y las representantes de AVISFAIP en relación con los activistas del movimiento de derechos humanos); sin embargo, esto no supuso un riesgo en la continuidad de la CPL, ya que los miembros se organizaron y adaptaron a trabajar con nuevas personas, con las que podían diferir en otros puntos o ideas que no estuvieran vinculados con los objetivos que sostenía a la CPL. Otro ejemplo de adaptación se vio en la ejecución que tuvo la campaña #Reúne a nivel nacional (“en campo”). Los actores no estatales adecuaron las estrategias de movilización y presión (digital o virtual y presencial) desde la sociedad

civil de acuerdo al lugar en el que se encontraban (las calles de Lima, el Congreso u otras regiones del país).

Por otro lado, en el caso de los “los funcionarios aliados”, estos no forman parte de la CPL puesto que, si bien hubo un constante trabajo junto con la coalición, estuvieron menos involucrados en las estrategias de convencimiento que los funcionarios “*policy brokers*”. Además, su permanencia e incidencia es mucho más inestable. Por ejemplo, si bien Daniel Figallo y José Ávila facilitaron la apertura institucional del MINJUSDH hacia esta problemática y mantuvieron el tema vigente en la agenda del ministerio, la voluntad política en favor de la CPL dependió del tiempo que ocuparon los cargos de confianza en el sector, cuya estabilidad estuvo condicionada a eventos externos al de la Ley de Búsqueda. Susana Cori y Adolfo Chavarri estuvieron presentes durante todo el proceso de promoción de la ley dentro del Estado, sin embargo, recién en la etapa de implementación Susana Cori -como Secretaria Técnica del Consejo de Reparaciones- adquiere un rol más determinante en el tema; momento en el que simultáneamente ingresa Daniel Sánchez, en reemplazo de Adolfo Chavarri, a formar de este equipo que describe Marisol Pérez Tello como el que impulsó la Ley de Búsqueda desde el MINJUSDH a partir de su promulgación.

5.1.2. El sector a convencer: indiferentes y conservadores

A pesar de que estos dos grupos no se organizaron en una coalición opositora, especialmente, “los conservadores”, era necesario su apoyo para lograr la aprobación de la Ley de Búsqueda. Puesto que “los conservadores” y “los indiferentes” juntos representaban un sector mayoritario dentro del Congreso, reflejo de un *status quo* establecido desde hace varios años (así fue descrito por varios activistas de derechos humanos entrevistados). En segundo lugar, y más importante, “los conservadores” contaba con mayores recursos para deslegitimar esta propuesta que la CPL para defenderla, recursos que no solo están vinculados con actores políticos, sino también con otras personas que pertenecen a otras esferas con considerable influencia en la opinión pública (sector empresarial, figuras religiosas, líderes de opinión, prensa, entre otros).

La principal razón por la cual los conservadores no se organizaron para oponerse al proyecto de ley fue el discurso estratégico de enfoque humanitario que empleó la CPL. La no mención de la dimensión judicial y la orientación del discurso hacia lo emocional y humanitario logró que el mensaje no fuera percibido como amenaza o cambio de la narrativa que ellos mantienen, por ejemplo, en relación a los responsables del CAI, la denominación misma del periodo de 1980 a 2000 o las medidas de justicia retributiva para actores políticos. La predisposición reaccionaria de ese grupo opositor, a diferencia de otras oportunidades, fue neutralizada, por lo cual no vieron la necesidad de movilizarse y desplegar recursos.

Este comportamiento se considera bastante particular. A partir de la revisión de casos vinculados con el tema de estudio, como la creación del LUM (Silva 2018), el monumento *El Ojo que llora* (Milton, 2015), las “Tablas de Sarhua” (2018)⁹⁶, entre otros, se asumía la vigencia de un patrón reaccionario constante por parte de los conservadores en el contexto peruano posconflicto. Este consistía en que, ante la aparición de una propuesta con contenido vinculado a los derechos humanos o temas de memoria afines al enfoque planteado en el Informe Final de la CVR, esta era respondida con una narrativa contraria con el fin de deslegitimar dicha propuesta en el espacio social y político. La narrativa contraria es usualmente amplificada junto con estigmas, prejuicios e incluso insultos hacia quienes defienden o promueven estas propuestas con enfoque de derechos humanos. Es por ello que, para el presente caso, también se esperaron reacciones y posiciones abiertamente en contra al proyecto de la Ley de Búsqueda por parte de “Los conservadores”.

Contrario a lo que se creía, las entrevistas realizadas a diversos actores de la CPL mostraron que esta premisa no se cumple siempre. Varios de ellos indicaron que, en este caso, no identificaron opositores a la propuesta de Ley cuando se discutió en el subsistema del Congreso. En este caso, el mayor obstáculo que los miembros de la CPL tuvieron que enfrentar para buscar el apoyo y compromiso de los parlamentarios era el desconocimiento de la problemática de las personas desaparecidas y la indiferencia hacia la necesidad de abordar esto a partir de una nueva política pública. Pocas personas comentaron que, inicialmente, algunos parlamentarios apristas y fujimoristas mostraron suspicacias hacia la propuesta, ya

⁹⁶ La República (26 de enero de 2018). “Manipulan fotos de directora del MALI para relacionarla con el terrorismo [FOTOS]”. Recuperado de: <https://bit.ly/3yfUvSq>

que era impulsada por el sector de familiares y organizaciones de derechos humanos, con los cuales anteriormente se habían enfrentado. Sin embargo, con el desarrollo de la campaña de cabildeo y sensibilización las sospechas se disiparon o, a lo mucho, derivó en una disconformidad que no pasó del nivel personal y tampoco motivó la organización ni mucho menos el despliegue de recursos y mecanismos que deslegitimen la propuesta.

Además, es importante señalar que el presente caso mostró actitudes sorprendentemente favorables de parte de actores de los que se esperaban respuestas totalmente distintas en torno a la propuesta. En el marco de la campaña #Reúne, por ejemplo, las congresistas fujimoristas Martha Chávez y Luisa María Cuculiza y el congresista aprista Javier Velázquez Quesquén respondieron a la carta que les envió PQNSR y realizaron el seguimiento al MINJUSDH sobre el estado de la ley cuando este se encontraba estancado en el Ejecutivo en el año 2015. Asimismo, de los sesenta y uno votos que recibió la ley, trece provenían del fujimorismo y uno del APRA (de los que se encontraba en el Hemiciclo durante la sesión). Tomando en cuenta estos hechos y escenarios anteriores que sí fueron polarizados, resulta necesario precisar algunos aspectos sobre cómo se caracteriza el contexto de polarización posconflicto que sucede en el país.

En primer lugar, la polarización sigue vigente y es una de las secuelas con mayor magnitud en el país. Si bien el Estado peruano ha registrado avances en temas como las reparaciones o la judicialización de casos, la división social y política que se generó a inicios de los 2000 aún está presente en las diversas dimensiones relacionadas con el periodo de violencia, sobre las que aún no se logra consenso. Así, se puede caracterizar esta polarización como un telón de fondo político y cultural, que se nutre de mecanismos de exclusión hacia el *otro* que no comparte el punto de vista. En algunas ocasiones, dependiendo del evento catalizador que provoca la respuesta de los conservadores, puede emerger con más fuerza y duración que otros casos.

Dicha polarización no se encuentra de manera homogénea en la sociedad y mucho menos en el Estado. Sobre esto último, existen ciertos sectores y entidades donde, dada su cultura institucional y rol durante el CAI, es más probable que adopten un tipo de narrativas más excluyentes. El término “archipiélago conservador”

propuesto por Vergara y Encinas (2019) ayuda a describir y esclarecer mejor el panorama de polarización en la sociedad.

Así, para el presente caso no se puede hablar de una coalición opositora de la ley, sino, en un sentido más amplio, de un sector conservador que está presente y actúa de manera coordinada, llegando a formar coaliciones opositoras cuando se siente afectado o su narrativa de interpretación sobre el periodo 1980 - 2000 está siendo deslegitimada o amenazada por otros discursos. La intensidad de la respuesta varía de acuerdo al incentivo o “amenaza” que recibe. En este caso, la orientación del discurso de CPL apeló al aspecto familiar y emocional de la problemática, evitando llegar a puntos de discusión con el sector conservador en el sabían que podrían jugar en contra. Asimismo, otro aspecto importante de notar es que dicho sector no necesita movilizarse para posicionarse y mantenerse vigente en la atmósfera política y en el imaginario social. Ejemplo de ello es que Gisella Ortiz, familiar del caso “La Cantuta” y activista por los derechos humanos comentó que, antes del ingreso de Marisol Pérez Tello al Congreso, consideraban este espacio como muy poco propicio para sus propuestas por la considerable presencia del sector que ella denominaba como “anti-derechos”⁹⁷.

Por otro lado, la neutralización de posible una respuesta reaccionaria durante la campaña de sensibilización que impulsó la CPL no significó la “inactivación” de dicho sector durante el periodo en el cual se discutió el proyecto de Ley. Por ejemplo, durante el año 2013, se emprendió desde el gobierno de Ollanta Humala un “programa de sensibilidad y responsabilidad social” llamado “Terrorismo Nunca más” con la finalidad de hacer un “llamado de unión a todos los peruanos para que la subversión, causante de graves perjuicios económicos y sociales al país, nunca más vuelva a surgir”.⁹⁸ Es debido también a la vigencia e influencia de este sector conservador que la CPL recurre a la figura de Marisol Pérez Tello para que intermediara entre estos dos grupos (activistas de derechos humanos, familiares y “los conservadores”) muchas veces caracterizados como irreconciliables, acción que finalmente resultó en

⁹⁷ Entrevista realizada a Gisela Ortiz.

⁹⁸ El programa estaba dirigido principalmente a escolares de nivel secundario de 12 a 17 años de edad y a estudiantes de educación superior de 18 a 24 años, PCM (9 de mayo de 2013). “Gobierno llama a la unión para que el “Terrorismo Nunca Más” vuelva a surgir”. Recuperado de <https://bit.ly/3AykJJA>

respuestas sorprendidas, como los votos de un sector de “los conservadores” en favor de la propuesta de ley en 2016.

5.2. La articulación y la continuidad de la Coalición Pro-Ley

A nivel de articulación, para que la iniciativa del proyecto de ley tenga éxito fueron clave dos aspectos: la composición de una coalición diversa, tanto en el perfil de los actores como en su presencia en distintos espacios, y la aplicación de estrategias que buscaron reducir, exitosamente, la polarización que usualmente genera la discusión de temas asociados al CAI.

Durante el periodo de *advocacy*, la articulación de la CPL se organizó en torno a los tres subsistemas ya mencionados: dos en el Ministerio de Justicia (2012 – 2014) y (2016 y 2017) y uno en el Congreso (2015 – 2016), siendo el primero de los tres el resultado de una ventana de oportunidad en el que sociedad civil y el Ejecutivo coincidieron sobre la necesidad de abordar la problemática de las personas desaparecidas. Para lograr esta articulación influyeron los antecedentes de participación y coordinación de familiares y organizaciones en otros espacios de incidencia política que también exigían el cumplimiento de los derechos de los afectados. Al mismo tiempo, para la CPL también fue importante contar con aliados y contactos dentro de la esfera política, así como la de *policy brokers* que facilitaron el trabajo de comunicación entre los diversos grupos y actores que se encontraban en los subsistemas. Así, tanto en las etapas de formulación como implementación de la propuesta, la voluntad política resultó fundamental para la creación de la Mesa MINJUSDH (201) y la DGBPD (2017). Por otro lado, el conocimiento de PQNSR sobre las dinámicas políticas y el contacto previo con actores estatales contribuyó para que la campaña de #Reúne cuente con un mejor alcance en el Congreso y Ejecutivo.

La identificación de los “subsistemas”, la coalición promotora, los actores principales, *policy brokers* y aliados en el caso de estudio da cuenta de la importancia de analizar el Estado de manera desagregada, en primer lugar, para reconocer los aliados y los sectores a los que pertenecen. La desagregación por contextos también resulta útil para determinar el alcance de la CPL y sus aliados en los distintos niveles del Estado (por ejemplo, gobiernos regionales y gobierno central), entendiendo que,

mientras más alto el nivel, son mayores los recursos requeridos para permear estos espacios y convencer a los tomadores de decisión en esa instancia. En este caso, un ejemplo claro es la mayor dificultad que supone para los familiares, víctimas y el movimiento de derechos humanos ingresar sus propuestas a la agenda política limeña, donde se concentran las dinámicas del Ejecutivo y Legislativo, en comparación con otras regiones, especialmente, las que fueron más golpeadas durante el CAI, en las que reciben mayor apoyo y predisposición para impulsar propuestas de reparación y memoria

Asimismo, los momentos de articulación en los tres subsistemas indican que, en la mayoría de veces, la articulación va de la mano con los avances que realiza el Estado en la agenda posconflicto. De manera similar a la conformación de la CONAVIP (2007) a raíz de la implementación del PIR, cuando los familiares se articularon con aliados (actores estatales y no estatales) para ingresar la propuesta de la Ley de Búsqueda en el Estado, la CPL centralizó sus recursos en los espacios institucionalizados, como la Mesa MINJUSDH (2014) y la implementación de la ley (2016-2017), y en aperturas políticas, como el Congreso del periodo 2011-2016. El diálogo fue un elemento indispensable durante los momentos de articulación, ya que permitió que la CPL pudiera transmitir en los tres subsistemas sus creencias e ideas a los otros actores a partir de las experiencias y testimonios de los familiares.

Tomando en cuenta que, a diferencia de otros temas de la agenda política, la búsqueda de personas desaparecidas está asociado con un tema polarizante, el rol de los *policy brokers* fue determinante para facilitar la articulación dentro de la CPL y consolidarla frente a otros actores no aliados. En el caso de la CICR, por ejemplo, siempre ha acompañado y apoyado a las víctimas en las demandas que plantean hacia el Estado, razón por la cual han asumido en varios momentos el rol de intermediación entre familiares y entidades. Además, de ello, también ha trabajado conjuntamente con el Estado, por ejemplo, en la preparación del informe sobre desaparecidos que envió el Estado peruano a la OEA en el año 2012 y en la capacitación constante de funcionarios. Este conocimiento previo favoreció el ingreso del tema en la agenda del sector Justicia. Posteriormente, luego de ser aprobada la Ley de Búsqueda, el CICR también cumplió un rol importante al ser intermediario entre el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia durante el inicial desacuerdo que manifestaron algunos fiscales a partir la promulgación de la ley.

Previamente, en la sociedad civil se desarrollaron espacios que abordaron el tema de la búsqueda de personas desaparecidas desde la salud mental. Uno de estos fue el Grupo de Trabajo de Salud Mental de la CNDDHH que impulsaba la promulgación de la Ley de Salud Mental (Hayakawa 2018) y contaba con la participación de víctimas. Sin embargo, la propuesta de ley no prosperó en 2008, entre otras razones, por la falta de interés y voluntad política de los legisladores que conformaban la Comisión de Salud, Familias y Personas con Discapacidad (pp. 37) en ese momento.

Para el 2008, no obstante, se creó la Mesa de Trabajo de Acompañamiento psicosocial, la cual contó con presencia del Ministerio de Salud, Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo. De este trabajo en conjunto resultó el documento técnico “Lineamientos para el Acompañamiento Psicosocial a Familiares de Personas Desaparecidas” en el año 2012. Este contacto previo con funcionarios permitió un mayor y mejor diálogo una vez que la propuesta de la Ley de Búsqueda ingresó al Estado con la formación del primer subsistema. De esta forma, se puede evidenciar como la formación de vínculos por intermedio de *policy brokers* contribuyó con la articulación de la CPL y su continuidad al conformarse el segundo subsistema alrededor del Congreso, a pesar de que se había debilitado la propuesta en el Ejecutivo.

En este segundo subsistema, el que se haya dado un incremento de actores en el grupo del “Núcleo” de la CPL debido a la nueva estrategia de incidencia y sensibilización para los legisladores permite hablar de “actores articuladores” dentro de la misma coalición. Así, adquiere mayor visibilidad la CONAVIP como actor articulador de las diferentes asociaciones y organizaciones de víctimas y familiares del CAI en todo el territorio peruano, quienes actuaron de manera coordinada en plantones, marchas y otros tipos de movilización hacia un objetivo común: presionar para que se apruebe la ley de búsqueda de personas desaparecidas, aun cuando este tema no se encontraba en la agenda de varias organizaciones.

De manera similar se puede caracterizar al movimiento PQNSR como actor articulador. Desde el año 2003 trabajó de manera sostenida con asociaciones de familiares para impulsar campañas y proyectos de memoria y derechos humanos dentro del Estado y en la sociedad civil. Sin embargo, lo que la diferencia de la

CONAVIP es un mayor conocimiento la esfera política, tanto en Lima como en el resto del país, Además, contaba con conocimiento acumulado y experiencia previa en herramientas y estrategias comunicativas, lo cual fue bastante útil durante el diseño e implementación del plan de campaña para el cabildeo y sensibilización en sectores indiferentes o incluso hostiles hacia temas de derechos humanos. Todo ello permitió el desarrollo de una buena campaña en la sociedad civil que amplió el alcance de la problemática de las personas desaparecidas en nuevos sectores ciudadanía, ya no se limitaba solo a los afectados directos y organismos de derechos humanos.

Asimismo, la facilidad y prontitud con la que la CONAVIP y el PQNSR, dos actores articuladores, lograron coordinar con otras organizaciones interesadas para apoyar en la campaña de #Reúne se explica por las redes de políticas que se gestaron previamente para lograr otros objetivos relacionados al CAI y los derechos humanos antes del año 2015: la creación de la CVR, la creación del PIR y los avances -más rápidos- en reparación y memoria que se emprendieron a nivel descentralizado y a partir de un trabajo en conjunto con autoridades regionales.

Al mismo tiempo, el nivel de coordinación en el subsistema del Congreso estaba condicionado por la percepción de “última oportunidad” que tenían los familiares debido al final de la gestión de Ollanta Humala y un futuro incierto que podía no ser favorable para ellos. La apuesta por convencer a legisladores de distintas bancadas implicaba a la vez reconocer que este nuevo escenario estaba compuesto por actores más diversos y volátiles en cuanto a sus posturas con ciertos temas -a diferencia de un funcionario público-, y cuya gran mayoría se encontraba en el grupo que era por lo menos indiferente, sino hostil, a demandas de derechos humanos relacionadas con la. Ante ello, la CPL tuvo que afinar sus estrategias por el nuevo contexto arriesgado al que ingresaban, para lograr que en el Congreso se llegara a un consenso que jugara a su favor.

Las distintas personas y organizaciones que buscaron impulsar la propuesta dentro del Congreso adoptaron estrategias específicas en la campaña debido a la situación de desventaja en la que se encontraban. Los voceros principales eran los familiares, puesto que lo que se buscaba era apelar al lado humano, sentimental y emocional del tema de la desaparición forzada. Para evitar la polarización del tema se decidió que los familiares voceros debían de adoptar un discurso unificado y

delimitado a los temas relacionados con la campaña resaltando el enfoque humanitario, por lo cual se debía evitar mencionar la dimensión judicial del tema, ya que esto podía generar actitudes reaccionarias del sector conservador.

A pesar de que no todas las partes de la CPL, específicamente, organizaciones de derechos humanos, estaban de acuerdo con esta decisión; después se entendió que, dado el breve contexto de “última oportunidad”, no se debían arriesgar a polemizar el tema cuando esto no formaba parte de los objetivos principales de la propuesta y la estrategia de incidencia. Los familiares eran conscientes de esto y estaban de acuerdo con la estrategia, razón por la cual autorregularon su discurso en función de los objetivos de la campaña.

En ese sentido, tomando en cuenta las características del posconflicto en el contexto peruano, en este caso hubiese sido contraproducente de parte de la CPL usar el *devil shift* como estrategia, es decir, la demonización de los oponentes -en este caso, el sector conservador -, para movilizar a los aliados y otras coaliciones (Weible & Jenkins-smith, 2016, p. 20). Tomando en cuenta que se necesitaban de los votos de este sector conservador los indiferente en el Congreso para que la ley sea aprobada, parte de la estrategia discursiva diseñada por PQNSR tomó en cuenta la postura y creencias que unen y sostienen a este sector conservador. Este aspecto de la CPL se distingue de lo que señala cierta literatura sobre coaliciones promotoras y su relación con quienes identifican como sus “opponentes” durante los procesos de *policy making* (Fischer et al., 2015; Merry, 2019).

. Es por ello que, cuando la CPL estableció su estrategia, los ejes e ideas que sostenían el discurso que debían transmitir los familiares, también se incluyeron posibles respuestas dentro de escenarios en los que el sector conservador recurriría a estrategias deslegitimadoras basadas en estigmas y prejuicios, como la “persecución a los militares” o la vinculación con grupos subversivos. Por ejemplo, el discurso que diseñó y delimitó la CPL, y fue transmitido por los voceros, también tomó en consideración a consensos (y condiciones) que adoptó el Estado previamente para la creación de una entidad como el RUV, a pesar de haber sido criticado previamente por familiares y activistas de derechos humanos.

Además de la decisión de cambio de actitud política hacia una más conciliadora (hasta cierto punto), el rol de Marisol Pérez Tello en el subsistema del Congreso

permitió la articulación de acciones que ella estaba realizando individualmente en el Parlamento con las que estaba emprendiendo la CPL durante la campaña. Antes del inicio de #Reúne, Pérez Tello incluyó estratégicamente el tema de la desaparición forzada en la agenda de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y logró sensibilizar a algunos de los congresistas sobre la problemática de los familiares de los desaparecidos. A partir de la campaña, facilitó el ingreso de miembros de la CPL al Parlamento y las reuniones de los familiares con representantes de las bancadas, además de gestionar la realización de eventos, como conferencias y muestras fotográficas sobre desaparecidos, en áreas del Congreso.

La razón por la cual fueron factibles varias de estas actividades impulsadas por la entonces congresista se explican por la figura que ella representaba en el parlamento: una mujer de derecha, miembro del PPC -partido de oposición durante el gobierno de Humala- que trabaja temas de derechos humanos. Para este caso, que además de contar con un perfil político limpio, ella no se asociaba con algún espectro “radical” desde el punto de vista de los conservadores, lo que le permitió desplegar iniciativas que en las que fue escuchada por este grupo. Asimismo, logró convencer, junto con la CPL, a legisladores indiferentes que previamente concebían a los familiares y víctimas a partir de creencias basadas en prejuicios y estigmas producidos y difundidos, en su mayoría, por el sector conservador; sin embargo, hasta antes de la campaña no conocían a ningún familiar y mucho menos habían escuchado su testimonio.

Dentro de los *Policy brokers*, Marisol Pérez Tello, dada sus características y trayectoria como política, es la figura más peculiar dentro de este grupo. Estas características -o más bien, la ausencia de aquellas que son objeto de prejuicios- infundieron la suficiente confianza en la mayoría del Congreso como para que no esté en discusión la viabilidad del proyecto y su presencia en la agenda parlamentaria; lo cual no hubiese pasado, por ejemplo, si esto era promovido por una mujer de izquierda, escenario contrafáctico que mencionó la misma Marisol en la entrevista. Así, el corto periodo de tiempo que el proyecto de ley estuvo en el Congreso y la agilización de procedimientos internos se explican por las estrategias de convencimiento y negociación que aplicó Marisol Pérez Tello con varios legisladores -incluidos conservadores-, voceros de las bancadas y el presidente del Congreso en ese momento, Luis Iberico.

Finalmente, después de la aprobación de la ley se gestó el tercer subsistema para llevar a cabo la implementación de la normativa. En comparación con los anteriores casos, quienes formaron parte del espacio de discusión y debate - de corte más técnico y normativo- fueron funcionarios públicos que apoyaban el propósito de la CPL en los dos subsistemas previos, contaban con experiencia previa en el tema y estaban comprometidos con llevar adelante el proyecto de ley dentro del Ministerio de Justicia. Su presencia fue favorecida en gran parte por la designación de Marisol Pérez Tello como ministra de Justicia en el primer gabinete de Pedro Pablo Kuczynski, un evento externo que favoreció bastante a la CPL, ya que brindó la voluntad política necesaria para que se cree la DGBPD, a pesar de los cuestionamientos iniciales por parte del sector administrativo del Ministerio de Justicia. Aun cuando en este escenario la presencia de los familiares estuvo más reducida en comparación con los subsistemas previos, las funcionarias entrevistadas señalaron que ellos estaban al tanto de lo que se avanzaba. Asimismo, en este último subsistema resaltó bastante la articulación y coordinación, primero, entre los funcionarios aliados y *policy brokers* del Ministerio de Justicia que estuvieron a cargo del proceso de implementación de la ley; y segundo, la articulación de los funcionarios aliados con actores no estatales, a quienes se les mantenía informados.

5.3. La ley de Búsqueda como política pública

5.3.1. Los cambios dentro del Estado a partir de la Ley de Búsqueda

Uno de los principales objetivos que buscó la CPL a partir de la aprobación de la Ley de Búsqueda era una nueva política pública que diseñe e implemente un plan nacional de búsqueda e identificación masiva de personas desaparecidas, tomando en cuenta que, en ese momento, los restos de más de 15 mil personas no habían sido restituidos a sus familiares. Bajo el enfoque de ACF, la aprobación y posterior ejecución de esta ley representa un caso de cambio de política (*policy change*) dentro del Estado peruano. Puesto que, en primer lugar, a partir del enfoque humanitario se plantea de una forma distinta la problemática de las personas desaparecidas; en segundo lugar, la respuesta que se diseña se aparta del enfoque judicialista que, hasta el año 2016, predominaba dentro del Estado.

Siguiendo el esquema del ciclo de políticas públicas: agendación, formulación, implementación y evaluación; para este caso se analizarán las dos primeras fases y parte de la tercera, puesto que el periodo de estudio del caso culmina en el año 2018, a dos años de aprobarse la ley y a un año de la creación de la DGBPD.

Los primeros cambios que se identifican para argumentar el *policy change* se encuentran en el documento de consenso que se generó en el Seminario realizado a finales del año 2012, en el cual se plantea como objetivo “Promover la búsqueda, identificación y restitución de los restos mortales de las personas desaparecidas a causa del conflicto 1980-2000 y atender las necesidades emocionales, materiales, logísticas y de información de los familiares durante los procesos de búsqueda”, lo cual visibiliza de manera más clara la importancia de las personas desaparecidas en el proceso de búsqueda y, sobre todo, tomar en cuenta durante dicho proceso las necesidades del familiar. A diferencia del enfoque judicialista que aplicaba el Ministerio Público, en esta propuesta de política los actores sobre los cuales gira la propuesta eran las víctimas de desaparición forzada y los familiares, siendo estos últimos actores que participan en la toma de decisiones de los distintos procesos de la política pública.

Otro cambio e innovación favorable que se evidencia en el documento de consenso es el establecimiento de ciertos criterios para la definición de persona desaparecida, señalando que “debe ser un concepto lo suficientemente amplio e inclusivo para que satisfaga las necesidades de los familiares de las víctimas y de la sociedad, como el de la Ley 28413 para la Declaración de la ausencia por desaparición forzada, aunque considerando además a las personas fallecidas.”. Este aporte es fundamental ya que sustenta y establece los parámetros lo suficientemente amplios e inclusivos como para llevar a cabo la búsqueda universal de personas desaparecidas que esperaban los familiares, sin distinciones sociales o políticas que podían retrasar o incluso excluir a ciertos desaparecidos del proceso de búsqueda.

Por otro lado, esta definición también abordó las limitaciones de articulación que existían entre entidades del Estado y organizaciones sociales para determinar la cantidad de personas desaparecidas y la posibilidad de construir una lista única de desaparecidos. Previamente esto no se pudo realizar ya que cada entidad u organización involucrada en el tema - Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, EPAF, COMISEDH o la CNDDHH- manejaba su propia definición y criterios de

personas desaparecida, lo cual impedía el cruce de información, o, en otras palabras, el cruce de “listas” de desaparecidos que era necesario para iniciar una búsqueda integral y de carácter multisectorial.

Si se compara el documento del año 2012 con la ley promulgada en junio de 2016, se puede afirmar que esta última sigue la línea de los cambios propuestos cuatro años antes, ya que desde el inicio se señala que la ley busca “priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de personas desaparecidas”. Este aspecto fue reafirmado por algunas entrevistadas de la CPL que pertenecían tanto a la sociedad civil y al Estado: el proyecto de ley que presentó la Defensoría del Pueblo y texto aprobado por el Congreso mantuvo las ideas principales y “esencia” de lo que se había acordado en el primer subsistema donde se desarrolló la CPL, la Mesa MINJUSDH (2014).

Otro elemento importante fue el cambio que se dio dentro del Estado al crearse la DGBPD, en cumplimiento con lo que indicaba la Ley de Búsqueda. Esto también se había planteado en el documento de consenso del año 2012, aunque de manera bastante general, ya que solo énfasis en la necesidad de crear un nuevo ente. Posteriormente, en los tres subsistemas en los que participó la CPL se precisó que sería el MINJUSDH el ente rector encargado de “aprobar, implementar y hacer seguimiento del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas”. En esa línea, dentro de la DGBPD se creó el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE), una herramienta de política que establecería, dentro del Estado, la lista única de personas desaparecidas del periodo de violencia, puesto que “centraliza, sistematiza y depura la información suministrada por las entidades relacionadas con el proceso de búsqueda de personas desaparecidas”⁹⁹.

Algunas de las funciones de la DGBPD, especialmente las que están vinculadas con temas forenses y el manejo del RENADE, resultaron nuevas para una institución como el MINJUSDH. Y es que, a pesar de contar con oficinas que abordan temas del posconflicto de manera multidisciplinaria, como la CMAN y el RUV-Consejo de Reparaciones, la DGBPD requería de nuevos perfiles como peritos, arqueólogos y forenses para lograr la búsqueda e identificación de los desaparecidos. Así, los

⁹⁹ Artículo 6 de la Ley 30470 “Ley de Búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980 – 2000”.

nuevos objetivos e instrumentos de política que estableció la Ley de Búsqueda dentro del MINJUSDH también supuso la necesidad de personal especializado en estos nuevos temas para la institución.

En síntesis, a nivel de políticas públicas y bajo el enfoque de ACF, se puede afirmar que la aprobación de la Ley de Búsqueda -favorecida por distintos eventos coyunturales - representó un caso de cambio de política (*policy change*) dentro del Estado, específicamente, un cambio de política grande (*major policy change*). La intervención de la CPL permitió el ingreso del enfoque humanitario en la estructura estatal y ello generó modificaciones dentro el Estado, con mayor énfasis en el Ministerio de Justicia: desde lo institucional, con la creación de la DGBPD y el RENADE dentro del Viceministerio de Derechos Humanos y la asignación de nuevas funciones y perfiles profesionales a la entidad; hasta un nivel más abstracto, con la adopción de nuevas ideas en relación a la problemática de la desaparición forzada y el replanteamiento de los objetivos que tenía el Estado sobre el tema, los cuales posicionaron a la víctima y el familiar como el centro y fin principal de la política.

En contraste con alguna literatura sobre ACF y *major policy change*, el contexto polarizado no permitió que la estrategia de la CPL cambie las creencias profundas del sector conservador, usualmente opositor a este tipo de políticas. En primer lugar, porque no era lo que esta coalición buscaba, ya que esto pudo haber llevado a un escenario de confrontación y no lograr el consenso que se necesitaba. Sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes de este sector conservador, que llegó a organizarse anteriormente en coaliciones opositoras, el solo hecho de que haya votado a favor del proyecto de la Ley de Búsqueda se puede interpretar como un cambio dentro de su sistema de creencias, ya que aceptan la posibilidad de, por lo menos, coexistencia de estas políticas con respuesta humanitaria (en favor de las víctimas) con una narrativa conservadora que entra en conflicto constante con otras interpretaciones de otros grupos sociales.

5.3.2. Las condiciones que permitieron el cambio de política

En la teoría del ACF se contemplan cuatro escenarios principales en los cuales ocurre el cambio de política: coaliciones que aprovechan los eventos externos al

subsistema, coaliciones que aprovechan los cambios internos del subsistema, el aprendizaje sobre la orientación o enfoque de las políticas (*policy-oriented learning*) entre las coaliciones y acuerdos negociados entre las coaliciones. No obstante, si bien estos escenarios o las combinaciones de estos son necesarios para entender el cambio, también son fundamentales las acciones que deciden tomar las coaliciones, en este caso, la CPL, para poder trasladar dichas oportunidades en la posibilidad de que se dé el cambio de política esperado (Pierce et al., 2019, p. 3).

Para el presente caso se ha identificado que fueron los eventos externos y el *policy-oriented learning* los escenarios que favorecieron, principalmente, el cambio de política. En relación a lo primero, en el 2011, el inicio del gobierno de Ollanta Humala supuso una mayor apertura y compromiso institucional con el tema de las personas desaparecidas. Y desde el legislativo, el ingreso de Marisol Pérez Tello como congresista facilitó las negociaciones y difusión de la propuesta dentro del Congreso. Asimismo, el periodo 2015-2016, el último año de gobierno de Ollanta Humala enmarcó el contexto de “última oportunidad” para la CPL, y posteriormente, el inicio de un nuevo gobierno y la designación de Marisol Pérez Tello como ministra de justicia contribuyó bastante con el proceso de implementación de la ley. Tomando en cuenta el ambiente polarizado del país, dichos eventos son importantes para entender el comportamiento y las decisiones que tomó la CPL.

En relación a lo segundo, el cambio de creencias de los actores sobre las políticas se dio de manera más continua y durante todo el tiempo que la CPL, entre el 2012 y 2017, estuvo impulsando su propuesta. Desde la creación de la Mesa MINJUSDH los integrantes de la coalición realizaron un trabajo de convencimiento y cabildeo que buscó justificar el porqué de la elección del enfoque humanitario, cómo este sustentaba una búsqueda universal para personas desaparecidas que beneficiaría a sus familiares y la necesidad de la implementación de otros instrumentos de política que complementarían el Plan Nacional de Búsqueda. Rosalía Chauca, una de las representantes de la sociedad civil en la Mesa MINJUSDH, describe así este escenario:

“Y ahí fue muy importante sustentarse en la legislación internacional, y también en señalar que esto era independientemente de los procesos de justicia. Trabajamos mucho ahí para convencerlos de que la búsqueda no era para encontrar a los buenos y no a los malos, sino buscar a las personas desaparecidas, reconocer que ha habido muchísimos casos de militares y policías que nunca habían sido entregados a sus familiares, y que no habían sido buscados.”

Desde el diálogo en la Mesa MINJUSDH se precisó que la búsqueda se realizaría de manera paralela a los procesos de justicia y que el proyecto de ley no tenía como finalidad encontrar a los responsables de las desapariciones. Esto fue fundamental para que la propuesta se sostenga y avance dentro del Estado, tanto en la etapa de formulación, como en el periodo de discusión con los congresistas en el segundo subsistema. En el Congreso se incidió más en la diversidad de los casos de desaparición forzada y el componente emocional que afecta a las familias, reafirmando, en la línea de la perspectiva del sector conservador, que no se buscaba “perseguir a los militares”.

Finalmente, en el tercer subsistema, más relacionado con la gestión pública, las estrategias de la CPL se orientaron a convencer sobre la necesidad de que la creación de una oficina o entidad específicamente para esta política, a pesar de que ya existían otras instancias como la CMAN o el RUV. Gisella Vignolo describe así este escenario en el cual se discutió la creación de dicha oficina:

“las personas administrativas te decían que eso (las funciones de la ley de búsqueda) podía estar una oficina ya creada. Como el Estado está en esto del proceso de modernización, no puedes tener dos unidades que cumplen las mismas funciones, entonces decían que iban a hacer algo similar o lo mismo, y esto pasaba más por desconocimiento, pero al final se entendió y se logró la dirección”

En ese sentido, también se realizó un trabajo de sensibilización, esta vez en favor de la creación de la DGBPD, en un contexto más técnico. Luego de convencer y contar con la aprobación dentro del MINJUSDH y en la PCM, fue Marisol Pérez Tello quien sustentó y defendió esta propuesta, esta vez de manera más política, en el Consejo de Ministros ante el Premier y el Presidente, escenario que ella describió como un contexto favorable, en el que ambas autoridades le otorgaron mucha confianza para el desarrollo del tema de derechos humanos en el sector de Justicia. Así, la voluntad política y conocimiento previo del tema por parte de actores estatales ya sensibilizados fue el aspecto fundamental que permitió una implementación relativamente rápida de la ley, puesto que el Plan Nacional se aprobó a inicios del año 2017 y se designa a la primera directora de la DGBPD en agosto de ese mismo año.

Por otro lado, varios de estos cambios y nuevas funciones atribuidas al MINJUSDH a partir de la Ley de Búsqueda generaron un malestar inicial en cierto

sector del Ministerio Público, argumentando que esto se asemejaba bastante a las funciones y el margen de acción que tenían los fiscales a cargo de los casos de violaciones de derechos humanos. Como indicaron algunos entrevistados, por un lado, las nuevas atribuciones para el MINJUSDH requerían de personal especializado con un perfil similar al que se encontraba en el IML del Ministerio Público desde el año 2004. Por otro lado, también se argumentaba que el proceso de búsqueda emprendido desde el MINJUSDH podía perjudicar el proceso de judicialización que establece el fiscal para sindicar la circunstancias y posibles responsables del delito de desaparición forzada. No obstante, la disconformidad inicial de los fiscales ¹⁰⁰, se solucionó progresivamente debido a la mediación del CICR, quien facilitó el diálogo y debate entre ambas partes con la finalidad de superar las posturas contrarias a la ley.

El *policy learning* entre el MINJUSDH y el Ministerio Público ha sido continuo y ha avanzado incluso sin la presencia del CPL. Según un entrevistado, hasta el momento se han ido implementando directivas y normativas que promueven una actuación conjunta en la problemática de la desaparición forzada, también se han firmado convenios de cooperación interinstitucional que han aportado mayor claridad y consenso sobre las funciones y el margen de acción de ambas instituciones “porque de lo que se trata acá es que el Estado, en su conjunto, tiene que dar respuesta a los familiares, ya sea por medio de la investigación penal, o a través de la ley de búsqueda de personas desaparecidas”¹⁰¹.

En los tres subsistemas analizados se evidencian distintas estrategias empleadas por los miembros de la CPL para difundir información sobre la magnitud de la desaparición forzada en el país, la necesidad de que esto sea visto como problema público y que sea abordado mediante un enfoque humanitario. Estas estrategias lograron cambiar las percepciones y creencias que tenían varios actores políticos sobre el tema, especialmente, la necesidad de que el Estado adopte un rol más activo en cuanto a la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. Los eventos externos favorables fueron aprovechados por la CPL para lograr más visibilidad y afianzar los vínculos que ya habían construidos con otros actores o los

¹⁰⁰ Entrevista realizada a Yuber Alarcón, asesor legal de ANFASEP durante el periodo del caso de estudio

¹⁰¹ Entrevista realizada a Yuber Alarcón

compromisos que habían logrado con personas que anteriormente eran indiferentes al tema.

Por lo tanto, tomando en cuenta los dos escenarios que facilitaron el *policy change* y el registro de estrategias y recursos que empleó la CPL, se puede afirmar que este cambio de política se dio desde una perspectiva *bottom-up*, en tanto el impulso para cambiar el *status quo* de la problemática de la desaparición forzada surgió dentro de los tres subsistemas de política (Pierce et. al, 2019) y la movilización de la propuesta fue liderado, en su mayoría, por actores no-estatales de la CPL durante los años que duró el proceso de *advocacy*. Esto también reafirma la capacidad de adaptación que tuvo la CPL, puesto que no solo basta con que un grupo de personas coincida y se organice en torno a un conjunto de creencias para lograr una política pública, también es necesario que esta coalición pueda adecuarse a los distintos escenarios que se presentan durante el proceso de *advocacy* del tema que es de su interés. No solo importan las ideas, sino también el trabajo en conjunto que realizan las personas de la coalición, a pesar de sus diferencias, para poder superar las dificultades que no se podían resolver de manera individual.

Así, una explicación desde un enfoque *top-down* no aplicaría en este caso. Si bien ciertos eventos externos relacionados a aperturas institucionales y decisiones de autoridades fueron relevantes para facilitar la continuidad de la propuesta, esto no era suficiente para lograr la aprobación de la ley, ya que dichos factores externos no fueron constantes y determinantes durante los años de *advocacy*. A diferencia de Chile, Uruguay o Argentina, cuyas políticas de memoria y posconflicto fueron impulsadas y defendidas por la élite política gobernante en ciertos periodos, en el caso peruano el nivel de polarización impide que los actores políticos, así estén en el Ejecutivo, apuesten por apoyar este tipo de propuestas de manera sostenida.

5.4. La influencia de la temporalidad y el caso de estudio como resultado de una forma (atípica) de hacer política

La elección del discurso estratégico y la postura conciliadora de los familiares no debería entenderse sólo como la respuesta a un contexto crítico (“última oportunidad”), sino también como el resultado de varios años de activismo e incidencia

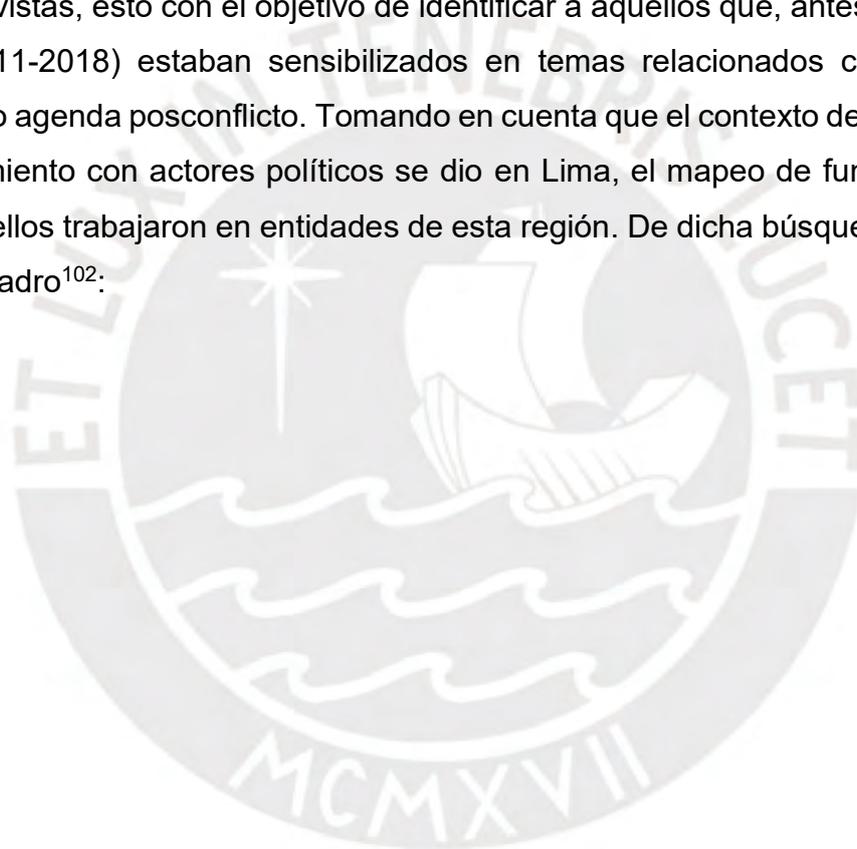
política para que el Estado responda a las diversas demandas y secuelas que dejó el CAI. En esa línea, el factor de la temporalidad emerge también para comprender las estrategias y decisiones adoptadas por los familiares y organizaciones de derechos humanos en este caso y por qué pudieron diferir de las que se tomaron en años y contextos previos.

El factor temporal también permite identificar y analizar cambios y dinámicas dentro del Estado a partir del periodo de violencia. Desde los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori se dio el ingreso de personas afines al movimiento de derechos humanos u ONGs a sectores estratégicos del Estado que abordaban la problemática del periodo de violencia. Estos espacios institucionales, a pesar de diversas dificultades que afrontaron en estos últimos 20 años, se han mantenido e incluso crecieron, lo cual demandó de más, y por ende, nuevos funcionarios que compartían, por lo menos, un compromiso y perfil afines a los derechos humanos. Estas personas se caracterizan por contar con amplios conocimientos del tema, en muchos casos la principal fuente de esto no ha sido el ámbito académico, sino más bien experiencias personales previas relacionada con el CAI o a partir de la interacción con las víctimas y los familiares del periodo de violencia. En algunos casos estos acercamientos se dan en el espacio laboral donde se desempeñó o desempeña la persona (por ejemplo, la Defensoría del Pueblo u ONGs relacionadas con derechos humanos).

Así, lo que distingue a estos funcionarios es que se encuentran sensibilizados con la agenda posconflicto, y a partir de ello desarrollaron un compromiso constante a lo largo de varios años que permitió el avance de la agenda de víctimas, familiares y organizaciones del movimiento de derechos humanos dentro del Estado a pesar de los distintos obstáculos o falta de interés que suscita el tema en gran parte del sistema político. Así, bajo la premisa de que el Estado peruano puede ser caracterizado como un “Estado poroso”, es decir, que el límite que divide al Estado de la sociedad civil es poroso y fluido, por tal, diferentes actores pueden influenciar en los procesos del *policy making* (Chopra, 2011, pp. 95), se puede afirmar que existen ciertas áreas de la estructura estatal en las que, según el tema de interés, pueden confluir funcionarios y sociedad civil para la transferencia de ideas y creencias que buscan ser adoptadas como políticas públicas. En el caso peruano, la adopción del PIR, la creación del CR.RUV y la construcción del LUM son ejemplos de la intervención de

sociedad civil en el *policy making* y la importancia de las creencias durante la toma de decisiones.

Para el caso de estudio, en temas relacionados con derechos humanos y agenda posconflicto, se identificó que los sectores porosos en el Estado son el MINJUSDH, específicamente, la CMAN, el CR-RUV y ahora la DGPBD, el área de salud mental del Ministerio de Salud, las DIRIS de las zonas que fueron más golpeadas durante el CAI y la Defensoría del Pueblo. Además, se realizó un mapeo de todas las personas que dirigieron las entidades identificadas como porosas y afines a los temas de derechos humanos, también se incluyeron a funcionarios mencionados en las entrevistas, esto con el objetivo de identificar a aquellos que, antes del caso de estudio (2011-2018) estaban sensibilizados en temas relacionados con derechos humanos y/o agenda posconflicto. Tomando en cuenta que el contexto de negociación y convencimiento con actores políticos se dio en Lima, el mapeo de funcionarios se limitó a aquellos que trabajaron en entidades de esta región. De dicha búsqueda resultó el siguiente cuadro¹⁰²:



¹⁰² Para revisar la matriz completa, que incluye a los funcionarios identificados como “no comprometidos” en orden cronológico, ver Anexo E. Las fuentes empleadas para la elaboración de ambos cuadros fueron las entrevistas realizadas en esta investigación y las declaraciones juradas de intereses que presentaron los (ex) funcionarios ante el Estado.

Tabla 4**Mapeo de funcionarios sensibilizados que apoyaron la Ley de Búsqueda**

Funcionario	Trabajo previo	Caso de estudio (2011-2018)			Trabajo posterior
		Entidad	Cargo	Tiempo	
Gisela Vignolo	- Comisión Ad Hoc de Indultos - Defensoría del Pueblo	- Defensoría del Pueblo - MINJUS	- Adjunta - Viceministra	- 2008-2016 - 2016-2017	- PNUD – OIM - MIMP
Eduardo Vega	- Comisión Ad Hoc de la Defensoría del Pueblo	- Defensoría del pueblo	- Defensor del Pueblo	- 2011- 2016	- Ministro de Justicia (2020-)
Jairo Rivas	- Defensoría del Pueblo	- CR - RUV	- Secretario Técnico	- 2009–2012	- DGBPD (2020)
Daniel Figallo	-Abogado (sector privado)	- MINJUSDH	- Viceministro DDHH* - Ministro	- 2012-2012 - 2013-2015	- Comité ONU contra las desapariciones forzadas (2015-2019)
Susana Cori	- Defensoría del Pueblo	- CR - RUV - DGBPD*	- Secretaria Técnica - Directora*	- 2012-2017 - 2017-2017	- CICR: Programa de búsqueda de desaparecidos (Perú)
José Ávila	- Defensoría del Pueblo	- MINJUS	- Viceministro DDHH*	- 2013-2015	- JNJ
Marisol Pérez Tello	- Abogada y profesora DDHH (sector privado)	- Congreso - MINJUS	- Congresista - Ministra	- 2011-2016 - 2016-2017	- Abogada (sector privado)
Marlene Román	- APRODEH	- Defensoría del Pueblo	- Adjunta	- 2012-2016	- Consejo de Reparaciones
Daniel Sánchez	- Defensoría del Pueblo	- CMAN	- Secretario Técnico	- 2016– 2017	- Viceministro DDHH

Fuente: Elaboración propia

De los doce funcionarios identificados como sensibilizados, se encontró que nueve de ellos ya contaban con trayectoria profesional en entidades y organizaciones relacionadas con temas de derechos humanos y/o posconflicto. El caso de Daniel Figallo ingresa en el cuadro como excepción puesto que, si bien no registra trayectoria profesional previa, el rol posterior que asumió en el Grupo de Trabajo de Desaparición Forzada de la ONU demuestra que si estaba sensibilizado e involucrado en la problemática de las personas desaparecidas. Además, algunas entrevistadas lo describen como una persona, hasta ahora, “comprometida con la causa”.

Una característica que se repite en la gran mayoría de las personas identificadas es que trabajaron previamente o incluso iniciaron su trayectoria profesional en la Defensoría del Pueblo. Los dos casos que no siguen este patrón son Marisol Pérez Tello y Daniel Figallo, quienes provienen del sector privado e ingresaron al Estado por medio de elecciones y designación en un cargo de confianza, respectivamente. El resto de personas estuvieron vinculadas de alguna u otra forma con la Defensoría del Pueblo, la entidad reconocida por los familiares como la única

que los ha acompañado constantemente, lo cual se podría explicar por las mismas características de esta entidad. Al tener autonomía, la Defensoría del Pueblo actúa como colaborador crítico del Estado en defensa de los derechos de la ciudadanía y supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la eficiente prestación de los servicios públicos a nivel nacional¹⁰³. Por tal, la relación con los familiares, descrito por Gisela Vignolo es la de una “alianza estratégica”, es un vínculo distinto en comparación con otras entidades cuya postura y trato pueden cambiar de acuerdo al gobierno de turno; la Defensoría, por su parte, puede y tiene que adoptar una posición vigilante con el resto del Estado de manera que se garantice el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Otro aspecto interesante es que, según varios entrevistados, en la institución se puede hacer línea de carrera y los ascensos son por meritocracia (a excepción del Defensor del Pueblo), lo cual garantiza la continuidad de su trabajo y que los altos puestos cuenten con conocimiento previo sobre el enfoque y las acciones que lleva realizando la Defensoría. Ello explicaría el sostenido trabajo y la buena relación que ha establecido esta entidad desde hace más de veinte años con víctimas, familiares y representantes de organizaciones de derechos humanos.

Por otro lado, la capacidad de adaptación de la CPL también puede ser analizado desde el factor de la temporalidad. Como se mencionó previamente, el paso del tiempo, el bajo porcentaje de personas restituidas y la urgencia de un plan masivo de búsqueda motivó un cambio de prioridades en la agenda de los afectados por el periodo de violencia. Si bien se destacan grupos, como ANFASEP, que han impulsado desde hace varios años antes el tema de la desaparición forzada y la necesidad de políticas en favor de los desaparecidos, como es el caso Los Cabitos y la propuesta del Santuario de la Memoria de La Hoyada, respectivamente, la presencia de factores como la situación de desventaja política, la necesidad de institucionalizar demandas y el contexto de polarización continua impidieron que el tema de la búsqueda de desaparecidos ingrese a la agenda y se mantenga de la manera como se dio entre los años 2012 y 2017.

El ACF es empleado para el estudio de procesos políticos durante largos periodos de tiempo, en el cual se analiza la influencia de factores externos e internos

¹⁰³ Descripción de la Defensoría del Pueblo en su página web: <https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>

al subsistema, la asimilación de las coaliciones promotoras en un escenario de competencia, y para comprender también el proceso por el cual cierto conjunto de creencias se impuso sobre otra. La literatura existente en la región y los casos estudiados se concentran en temas como educación, medio ambiente y cambio climático. A excepción de una tesis y algunos trabajos previos (de Perú), está ausente en la región el análisis de las políticas de memoria desde el ACF, una asociación interesante ya que el tiempo, de por sí, afecta las dinámicas de este tipo de políticas, así como las estrategias de incidencia de las víctimas y los familiares.

Se sugiere que hay una paradoja en este tema, lo que lo diferencia de otros temas de políticas: a pesar del paso del tiempo, las principales demandas o la esencia de estas no cambian, giran en torno a conceptos claves de la justicia transicional como *justicia, verdad, reparación y no repetición*. Sin embargo, con el pasar de los años, la insuficiente respuesta del Estado peruano y la sensación de los afectados de que esta deuda ya contraída - es decir, el agravio que ya está hecho-, no ha sido debidamente abordada, los obliga a replantear sus propuestas y a adecuar sus estrategias con las nuevas necesidades que surgen por los legados perjudiciales e irresueltos del periodo de violencia. En otras palabras, el tiempo no solo debe entenderse como un factor que influye en el comportamiento de la coalición bajo la dinámica que competencia que propone el ACF, sino que, bajo el marco de justicia transicional, es un factor que de por sí ya está afectando a las víctimas y familiares: mientras que los primeros, que ya fallecieron, no se les ha buscado por varios años, los derechos de los segundos siguen siendo postergados, y por ende, también vulnerados.

Finalmente, el contexto de “última oportunidad” en el que se organizó y adaptó la CPL abre la discusión sobre la forma cómo se hace política en el país. El que una ley que alude uno de los temas más polarizantes como el CAI haya sido aprobada sin conflicto de por medio e implementada en un periodo relativamente corto, permite cuestionar la manera cómo se abordan otros temas sobre los cuales hay mucho más consenso sobre su importancia, sin embargo, no llegan a materializarse o se estacan durante el proceso de negociación entre las partes involucradas. En el caso de estudio, el éxito se puede entender a partir de la capacidad de adaptación y negociación de la CPL a las distintas circunstancias que se le presentaron. Su principal incentivo era lograr la aprobación de la ley, y para ello escogieron estrategias

diferentes a las que se habían empleado en contextos previos más conflictivos y también convocaron aliados con los que antes no habían trabajado.

Si un caso vinculado a un tema tan complicado de abordar en la sociedad peruana llegó a tener cierto nivel de consenso entre políticos y autoridades diversas, queda abierta la pregunta: hasta qué punto las actitudes políticas y la disposición a negociar supone el primer obstáculo para que otros temas, si se quiere, sean puestos en la agenda de un país que las necesita con urgencia.



Conclusiones

Primera: la ley de búsqueda de personas desaparecidas fue el resultado de un proceso constante y sostenido de *advocacy* por parte de un grupo de personas que creían en el derecho al entierro digno y en la obligación que tenía el Estado de darle una respuesta a los familiares después de un largo periodo de desatención, incertidumbre y dolor. Esto llevó a que se forme una coalición promotora, la Coalición Pro-Ley (CPL) compuesta por funcionarios, familiares de desaparecidos, afectados por el periodo de violencia y personas afines al movimiento de derechos humanos. La diversidad de actores comprometidos con esta causa, el despliegue de sus estrategias de convencimiento en tres subsistemas distintos y su disposición a emplear un discurso estratégico de enfoque humanitario evidenciaron una capacidad de adaptación que caracterizó a esta coalición y sus miembros en el logro de sus objetivos.

Segunda: el éxito que tuvo la CPL para convencer al sector conservador y sectores indiferentes dentro del Estado (Congreso y Ejecutivo) y lograr que apoyaran la Ley de Búsqueda se sustenta en tres factores: la articulación, el discurso estratégico y el uso de mecanismos de presión a autoridades y movilizaciones de actores de sociedad civil. Todos son factores que se enmarcan en un favorable contexto de apertura institucional del Estado peruano. El nivel de organización y articulación sostenida se explica por los vínculos previos entre organizaciones de familiares y el movimiento de derechos humanos, experiencias previas que contribuyeron con el despliegue de recursos y personas para la realización de la campaña #Reúne a nivel nacional. En una sociedad fragmentada como la peruana y con un sistema de partidos colapsado, resulta problemático para sectores de la sociedad civil unificar sus propuestas y trasladarlas de la arena pública a la política sin que estas sean modificadas durante el debate entre los *stakeholders*. El éxito alcanzado por la CPL corona una larga lucha de esfuerzos por los desaparecidos por parte de las organizaciones de familiares y el movimiento de derechos humanos.

Tercera: que la CPL se haya podido desenvolver en tres subsistemas distintos (Mesa MINJUSDH, Congreso y MINJUSDH), demostrando a la par su capacidad de adaptarse, permite afirmar que no solo basta con que los eventos externos del

subsistema influyan sobre las estructuras de oportunidad a largo plazo para que se dé el *policy change*, sino que requiere que la misma coalición proponga acciones de manera coordinada para convencer a los actores participantes. A pesar de la apertura inicial en la Mesa MINJUSDH, la CPL tuvo que emplear varias estrategias para posicionarse y presentar sus propuestas viables dentro del Estado, para así convencer a los demás actores políticos de la importancia del enfoque humanitario en el proyecto de ley. Y en el tercer subsistema, si bien la designación de Pérez Tello como ministra de justicia agilizó el proceso de implementación de la Ley de Búsqueda, también se requirió de otras estrategias para convencer a otros burócratas (no sensibilizados) en favor de la creación de la DGBPD.

Cuarta. El discurso del enfoque humanitario fue una estrategia política clave que supuso un aprendizaje de la CPL y que logró la viabilidad de la propuesta de ley en los tres subsistemas políticos. Siendo conscientes que se encontraban en escenarios de desventaja política, los miembros de la CPL delimitaron de manera estratégica un conjunto de creencias que sostenían la propuesta de ley, de este modo lograron, por un lado, respetar las principales demandas de los familiares, y al mismo tiempo, neutralizar la posibilidad de una postura reaccionaria por parte del sector conservador. Asimismo, los mecanismos de presión de la CPL surgieron a raíz de una correcta coordinación entre interlocutores y sectores de la sociedad civil con experiencia en incidencia política, lo cual garantizó el compromiso de los actores políticos y que la búsqueda de personas desaparecidas se mantuviera vigente en la agenda del Estado.

Quinta. Si bien la teoría explica el agrupamiento de actores políticos a partir de creencias e ideas en común, que en este caso sí existieron, al mismo tiempo en esta coalición hubo una diversidad política que permitió el consenso con el sector usualmente opositor a estas causas. Dicha diversidad ideológica, encontró en “el entierro digno” un piso común que agrupó actores, no obstante, resalta el rol de Marisol Pérez Tello que, por ser una persona de derecha sensibilizada con el enfoque humanitario y los derechos humanos, pudo capitalizar su perfil de política limpia, comprometida y de derecha para convencer a congresistas y bancadas que usualmente promueven la polarización sobre el CAI, como los apristas y los fujimoristas. En ese sentido, el que Pérez Tello fuera la cara visible del proyecto de ley dentro del Congreso y reafirmara a la par el discurso humanitario que transmitían

los voceros de la campaña de #Reúne, neutralizó la polarización latente en la sociedad peruana y generó la confianza suficiente en los congresistas “conservadores” como para que voten a favor de la ley en base el lado emocional que apelaba la CPL.

Sexta. A nivel de políticas públicas, la promulgación y posterior implementación de la Ley de Búsqueda representa un caso de cambio de política mayor en el Estado peruano. Dicha ley, promulgada en junio de 2016, refleja varias de las demandas y necesidades que los familiares habían planteado y tiene bastante similitudes a la propuesta del PNIAF del 2003. En comparación a la respuesta judicial que se había planteado para la problemática de las personas desaparecidas desde inicios de los años 2000, el ingreso del enfoque humanitario al Estado implicó replantear nuevos objetivos y herramientas que tendrían mayor relevancia en esta nueva propuesta de política, tales como hacer de la víctima de desaparición y su familiar el centro de la política y la creación de una nueva oficina dedicada implementar el Plan Nacional de Búsqueda.

Séptima. Como se ha descrito a lo largo de esta investigación, además de los eventos externos, una de los mecanismos más comunes que permitió el cambio de política fue el *policy learning*: miembros de las CPL desplegaron distintas estrategias dando a conocer sobre la problemática de las personas desaparecidas y la necesidad de que se legisle sobre este tema en específico, para así poner fin al sufrimiento y dolor de miles de familias. Esto sí logró cambiar la percepción de varios legisladores, incluso de los que se podría decir que son opositores a temas similares de los que abordaba la Ley de Búsqueda. Posteriormente, durante la implementación, el *policy learning* también contribuyó con el convencimiento de funcionarios para la creación de la DGBPD y el fortalecimiento de vínculos interinstitucionales entre entidades involucradas con la búsqueda de desaparecidos, como el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia.

Octava. En un sistema democrático de baja institucionalidad resultaron fundamentales los funcionarios aliados para el avance de la CPL y su sostenibilidad en el tiempo. Analizando el Estado de manera desagregada, a excepción de dos personas que provenían del sector privado, la gran mayoría de funcionarios compartían una trayectoria profesional vinculada con los derechos humanos y en algunos casos, se sumaba un compromiso con las víctimas y familiares del CAI debido

a experiencias personales y/o años acompañándolos en sus demandas. A pesar del contexto polarizado, que dificulta la canalización de demandas por parte de las víctimas del CAI, el rol de estos funcionarios y su cercanía con la sociedad civil, aspecto no tan común en el Estado, resultaron siendo la clave para permitir la institucionalización de las políticas de memoria y que estas reflejaran las necesidades de los afectados una vez implementadas.

Novena. A diferencia de otros casos de coaliciones promotoras y de políticas de memoria cuya dinámica se dio en Lima, espacio en el que el sector conservador tiene más influencia en este tema en comparación a otras regiones, no se identificó ninguna coalición opositora al proyecto de la Ley de Búsqueda. Sin embargo, ello no significó que la CPL no necesitaba de varias estrategias para convencer a otros actores fuera de su coalición. En ese sentido, la competencia en la cual se insertó la CPL fue para cambiar posturas indiferentes o adversas a las necesidades de las víctimas del CAI, sin necesariamente inducir a la confrontación de las ideas y narrativas propias del sector conservador.

Décima. En este escenario peculiar, emplear técnicas como el *devil shift* hubiese sido contraproducente para lograr el objetivo principal. A diferencia de otros países de la región que han implementado políticas de memoria dentro del marco de justicia transicional y con el apoyo de gobiernos de turno, el sector conservador en el Perú tiene mayor influencia en la esfera política y espacios de opinión pública que sectores progresistas o asociados con el movimiento de derechos humanos. Esta situación ha impedido un avance sostenido de las políticas de reparación debido a que es tanta la polarización sobre el CAI en el país que, para muchos actores políticos o incluso para los gobiernos de turno, abordar el tema de manera amplia y con presencia de actores diversos generaría más costos que beneficios políticos.

Décimo primera. En esa línea, al igual que en el caso del LUM (Silva, 2018a), en esta investigación no se profundizó el análisis del sector opositor-conservador de la manera como se hizo con la CPL, que era el principal objeto de estudio. A pesar de que se asume la polarización como el telón de fondo de conflictos entre el movimiento de derechos humanos – víctimas del CAI y conservadores (incluyendo los fujimoristas y los apristas), se sabe muy poco de la dinámica sociopolítica interna de este último. La presente investigación ha demostrado que al menos una parte del sector

conservador no siempre responderá de manera reaccionaria y organizada ante cualquier iniciativa relacionada con el CAI. Por lo cual, queda pendiente conocer los elementos o contextos que permiten su mayor o menor articulación y compromiso con la amplificación de discursos polarizantes que hacen alusión al CAI, siendo uno de los más recientes y claros ejemplos la campaña presidencial a partir de la segunda vuelta de las elecciones del año 2021.

Décimo segunda. En relación a la temporalidad, este es un factor que se presenta de manera transversal en varias partes de la investigación y permite comprender también por qué el caso de estudio tiene ciertas peculiaridades y tuvo un resultado distinto al que se esperaría dado el entorno sociopolítico adverso en el que se encuentran las demandas vinculadas con derechos humanos. En primer lugar y a largo plazo, la temporalidad visibiliza que las expectativas de los familiares de desaparecidos y sus aliados pueden cambiar en relación a la respuesta estatal y cómo esto ha influido en el constante aprendizaje en el que, directa o indirectamente, están insertos. Colocar sus demandas en la agenda pública, ejercer presión para que el Estado las acoja e implemente (teniéndose que enfrentar a un sector conservador hostil) y el necesario seguimiento que realizan a las entidades y funcionarios, representan el resultado de décadas de lucha y esfuerzo para exigir el reconocimiento y reparación por la vulneración de sus derechos.

Décimo Tercera. Partiendo de este aprendizaje continuo, en el caso de la Ley de Búsqueda, el contexto de “última oportunidad” durante el último año de gobierno de Ollanta Humala muestra que los miembros de la CPL contaban con un análisis estratégico del contexto en el cual se estaban movilizand, por lo cual hicieron uso de un discurso unificado basado en el enfoque humanitario y posturas específicas hacia los actores conservadores que les permitieron llegar a consensos y puntos en común sobre la necesidad de buscar a los desaparecidos y cuan prioritario es esto para los familiares. Asimismo, el uso de diferentes mecanismos de difusión y presión durante la campaña #Reúne de acuerdo al contexto, como el uso de redes sociales, marchas, plantones, muestras fotográficas y vigili, muestra el constante replanteo de estrategias en favor de difundir el mensaje de sensibilización y ampliar su área de influencia tanto en el espacio político como público.

Décimo Cuarta. A partir de este balance se pueden inferir aspectos positivos y negativos en relación con las políticas de memoria en el Perú y el factor de la temporalidad. Por un lado, el rol que tuvieron las víctimas y familiares durante el proceso de *advocacy* evidencia la importancia de la agencia e identidad de los actores durante los procesos de diseño y formulación de políticas, así como la disposición de estos para adecuarse a los nuevos contextos que se les presentan. En ese sentido, la condición de víctima (directa o indirecta) no debe opacar todo lo que han logrado ellos mismos, se deben dejar de lado narrativas estigmatizadoras que, a veces desde el desconocimiento, pero también desde la hostilidad, los presentan como personas dependientes o ingenuas y no como los principales impulsores de todo lo que se ha ido logrando hasta el momento sobre memoria posconflicto en el país.

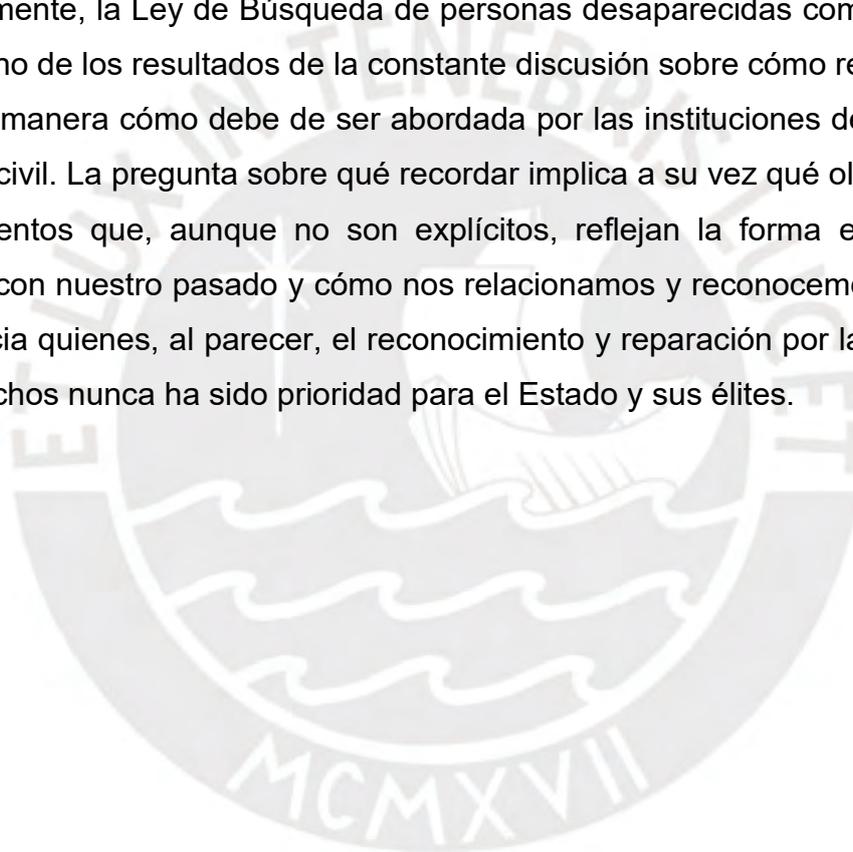
Décimo Quinta. El paso del tiempo ha revelado el gran obstáculo que ahora supone la indiferencia dentro del Estado y en la ciudadanía sobre lo que pasó en el CAI y las secuelas de este periodo para el (re)diseño, implementación y evaluación de políticas de memoria y reparación en el Perú. Asimismo, también es importante hacer énfasis en cómo se agrava la situación conforme pasan los años para las personas que sufrieron la violación de sus derechos humanos durante el CAI y que el Estado no las ha sabido reparar adecuadamente. Actualmente, son más de 21 918 personas registradas como desaparecidas durante el periodo 1980-2000¹⁰⁴. Poner en amplia (y alturada) discusión *las secuelas de las secuelas* no atendidas del CAI de manera multidimensional a veinte años de su fin representa una necesidad urgente en nuestro país.

Una lección importante que deja el caso de estudio es que, contrario de lo que se podría suponer, sí se logró obtener el apoyo de sectores que usualmente son hostiles y detractores de la agenda de memoria y posconflicto, por medio de la articulación con aliados, la reconciliación entre víctimas y la adaptabilidad a los diversos contextos en los que se presentó la CPL. Esto invita a reflexionar de qué manera podrían los distintos actores y grupos en la esfera política y sociedad civil - que llevan activando causas por los derechos por periodos largos- modificar sus estrategias para lograr consensos sobre políticas públicas pendientes y que podrían

¹⁰⁴ Cifras al 31 de julio de 2021. Véase Reporte estadístico N° 2 del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro (RENADE) de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. <https://bit.ly/3xiXYR7>.

beneficiar a amplios sectores de la población. En comparación, existen casos documentados de propuestas de política y proyectos cuya relevancia goza de mayor consenso por parte de distintos sectores sociales y políticos, no obstante, no prosperan o se estacan sus causas en el camino. Mientras en el caso de la CPL se demuestra que la disposición de adaptabilidad de sus integrantes a negociar y convencer al otro, a sabiendas que jugaban contra el tiempo, tuvo como resultado la creación de espacios institucionales con participación de sociedad civil que siguen teniendo vigencia y funcionan, como ocurre con la Mesa de Trabajo en la DGBPD, que da resultados, aunque en varias regiones se perciban debilidades.

Finalmente, la Ley de Búsqueda de personas desaparecidas como política de Estado es uno de los resultados de la constante discusión sobre cómo recordamos el pasado y la manera cómo debe de ser abordada por las instituciones de la mano de la sociedad civil. La pregunta sobre qué recordar implica a su vez qué olvidar, ambos cuestionamientos que, aunque no son explícitos, reflejan la forma en cómo nos vinculamos con nuestro pasado y cómo nos relacionamos y reconocemos al otro, en especial hacia quienes, al parecer, el reconocimiento y reparación por la vulneración de sus derechos nunca ha sido prioridad para el Estado y sus élites.



Bibliografía

- Aamodt, S. (2018). The Ability to Influence: A Comparative Analysis of the Role of Advocacy Coalitions in Brazilian Climate Politics. *Review of Policy Research*, 35(3), 372–397. <https://doi.org/10.1111/ropr.12282>
- Alayza, R. (2017). *La implementación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en Reparaciones y Memoria desde el enfoque de coaliciones promotoras en Perú*. Lima.
- Alayza, R., & Bensa, J. (2019). *Las coaliciones promotoras de políticas en diferentes contextos: el caso de la reforma de transporte en Arequipa (Perú) 1999-2019 +*. 5(9), 7–30. <https://doi.org/108800/rcpg.201802.001>
- Anticona, E. (2020). *Entre la continuidad y el cambio: una mirada a los factores que determinaron el cambio de agenda de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2006-2011)*
- Aranguren, J. P., & León, J. (2020). De la pasión por el hueso al dolor de los demás: la experiencia de profesionales en antropología forense ante la desaparición forzada de personas en Colombia. *SOCIOLOGÍA Y TECNOCENCIA*, 1(10), 72–93. <https://doi.org/10.24197/>
- Badilla Rajevic, M. (2020). The Day of the Young Combatant, generational struggles in the memory field of post-dictatorship Chile. *Memory Studies*, 13(2), 191–207. <https://doi.org/10.1177/1750698017730871>
- Bentancur, N. (2016). Las “Coaliciones Promotoras” de las políticas educativas: Marco conceptual y aplicación a un caso nacional. *Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, 1(1), 150–170.
- Bernasconi, O., Mansilla, D., & Suárez, R. (2019). Las comisiones de la verdad en la batalla de la memoria: usos y efectos disputados de la verdad extrajudicial en Chile. *Colombia Internacional*, (97), 27–55. <https://doi.org/10.7440/colombiaint97.2019.02>
- Borgatti, S. P., Everett, M. G., & Johnson, J. C.. (2013). *Analyzing Social Networks*.
- Bosco, F. J. (2006). The Madres de Plaza de Mayo and three decades of human rights' activism: Embeddedness, emotions, and social movements. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(2), 342–365. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00481.x>
- Bravo, N. (2012). H.I.J.O.S. de prácticas y discursos en la lucha por la memoria, la verdad y la justicia. *Sociológica*, 27(76), 231–248.
- Burchianti, M. (2004). Building bridges of memory: The Mothers of the Plaza de Mayo and the cultural politics of maternal memories. *History and Anthropology*, 15(2), 133–150. <https://doi.org/10.1080/02757200410001689954>
- Cairney, P. (2016). Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (Vol. 1, pp. 1–16).

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.24>

- Cárdenas, J. (2017). Las redes de la elite académica de la Sociología. *Revista Española de Sociología*, 26(1), 69–84. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2016.4>
- Castilla, K. (2018). *UBPD. Ideas para asegurar una de las apuestas por la verdad*. Institut de Drets Humans de Catalunya.
- Catoggio, M., & Irrazábal, G. (2020). Genética, derechos humanos y política estatal en la Argentina: la creación del Banco Nacional de Datos Genéticos y del Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a delitos sexuales (1987-2017). *Revista Vía Iuris*, (29), 159-184. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n29a6>
- Chacón, L. M., & Barrantes, S. R. (2016). La implementación de medidas de búsqueda de personas desaparecidas producto de un conflicto armado interno: Comparación entre los casos de Perú y Guatemala de fines del siglo XX e inicios del XXI.
- Chopra, D. (2011). Policy Making in India: A Dynamic Process of Statecraft. *Pacific Affairs*, 84(1), 89-107. Retrieved July 4, 2021, from <http://www.jstor.org/stable/23056062>
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS - Political Science and Politics*, 44(4), 823–830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (2003a). 3.1. El movimiento de Derechos Humanos”. En CVR, *Informe Final* (Tomo III, pp. 291 – 315). Lima: CVR.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) (2003b). 3.3. La Iglesia católicas y las iglesias evangélicas. En CVR, *Informe Final* (Tomo III, pp. 385 - 490). Lima: CVR.
- Cóndor, N., & Pereyra, N. (2015). Desaparecidos en la penumbra del atardecer: disputas privadas, memoria y conflicto armado interno en San Miguel (Ayacucho). *ANTHROPOLOGICA*, 63–88.
- Crenzel, Emilio. 2016. “HACIA UNA HISTORIA DE LA MEMORIA DE LA VIOLENCIA POLÍTICA Y LOS DESAPARECIDOS EN ARGENTINA.” Pp. 35–62 in *Las luchas por la memoria en América Latina*. Iberoamericana Vervuert.
- Crenzel, E. (2015). Desapariciones forzadas de personas: verdad y justicia de transición en la Argentina. En *Políticas de justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Degregori, C. I., Portugal, T. T., Salazar, B. G., & Del, Pino. P. (2015). No hay mañana sin ayer: Batallas por la memoria y consolidación democrática en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Delgado, N. (2019). *Estrategias de activistas de derechos humanos y feministas para judicializar los delitos de violaciones sexuales a mujeres ocurridos en Manta durante 1984-1995*. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ.
- Drinot, P. (2019). Contestad Memories of the peruvian internal armed conflict. En *Politics after Violence. Legacies of the Shining Path Conflict in Perú* (1st ed., pp. 285–309). University of Texas Press PP - Austin.
- DUFFY, Helen. Strategic Human Rights Litigation: ‘Bursting the Bubble on the Champagne Moment’. Inaugural Lecture Grotius Centre for International Legal

Studies, 2017.

- Falleti, T. (1985). *Theory-guided process tracing in Comparative Politics: Something Old, Something new*. 1–8.
- Fischer, M., Ingold, K., Sciarini, P., & Varone, F. (2016). Dealing with bad guys: Actor- and process-level determinants of the “devil shift” in policy making. *Journal of Public Policy*, 36(2), 309-334. doi:10.1017/S0143814X15000021
- González, E. (2015). Que la verdad demuestre su poderío. En *Políticas de justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (p. 265). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Huber, L., & Del Pino, P. (Comp.). (2015). *Políticas en justicia transicional Miradas comparativas sobre el legado de la CVR6* (1 ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Jave, I. (2017). *El Santuario de la Memoria La Hoyada, Ayacucho. El proceso de diálogo y negociación en la construcción de un espacio de memoria*.
- Jave, I. (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia: construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas* (1a ed., Ed.). Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Democracia y Derechos Humanos PP - Lima.
- Jave, I., & Ayala, H. (2017). *La Beca REPARED. Oportunidad y derecho en el programa de reparaciones en educación*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos.
- Knoke, D. (2013). Policy Networks. En *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 210–222). SAGE.
- Macher, S. (2014). *¿Hemos avanzado?: a 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Marin, A., & Wellman, B. (2013). Social Network Analysis: An Introduction. En *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 11–25). SAGE.
- Merry, M.K. (2019), Angels versus Devils: The Portrayal of Characters in the Gun Policy Debate. *Policy Stud J*, 47: 882-904. <https://doi.org/10.1111/psj.12207>
- Milton, C. E. (2015). Desfigurando la memoria: (des)atando los nudos de la memoria peruana. *Anthropologica*, 33(34), 11–33.
- Milhorance, C., Le Coq, J.-F., & Sabourin, E. (2021). Dealing with cross-sectoral policy problems: An advocacy coalition approach to climate and water policy integration in Northeast Brazil. *Policy Sciences*, 54(3), 557–578. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09422-6>
- Numpaque, J. (2019). Desaparecidos, peregrinos y cementerios: espacios y prácticas de la memoria en Colombia. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (37), 163–196. <https://doi.org/10.7440/antipoda37.2019.08>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2014). *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf

- Pierce, J. J., Giordano, L. S., Peterson, H. L., & Hicks, K. C. (2019). Common approaches for studying advocacy: Review of methods and model practices of the Advocacy Coalition Framework. *The Social Science Journal*, 1–20. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2019.06.005>
- Reátegui, F. (2012). *Desaparición Forzada y derechos de las víctimas*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos.
- Robin, V. (2015). Memorias oficiales, memorias silenciadas en Ocos (Ayacucho, Perú). Reflexiones a partir de la conmemoración de una masacre senderista. *ANTHROPOLOGICA*, 147–164.
- Rojas-Perez, I. (2015). Death in transition. The Truth Commission and the Politics of Reburial in Postconflict Peru. En F. J. Ferrándiz & A. C. G. M. Robben (Eds.), *Necropolitics*. <https://doi.org/10.9783/9780812291322>
- Rúa, S. C. (2010). Hijos de víctimas del terrorismo de estado. justicia, identidad y memoria en el movimiento de derechos humanos en argentina, 1995-2008. *Historia Crítica*, 40(40), 122–145. <https://doi.org/10.7440/histcrit40.2010.08>
- Rudling, A. (2019a). “I’m Not that Chained-Up Little Person”¹ Four Paragons of Victimhood in Transitional Justice Discourse. *Human Rights Quarterly*, 41(2), 421–440. <https://doi.org/10.1353/hrq.2019.0032>
- Rudling, A. (2019b). What’s inside the box? Mapping agency and conflict within victims’ organizations. *International Journal of Transitional Justice*, 13(3), 458–477. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijz025>
- Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. 21(2), 129–168.
- Silva, G. (2018a). Más vale prevenir que lamentar. Las coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria +. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 5(9), 31–53.
- Silva, G. (2018b). *Prevenir antes que lamentar: Luchas políticas y la formación de coaliciones promotoras en torno a la creación del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social en el polarizado Perú posconflicto (2003-2015)*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Soifer ed., H. D. (2019). *Politics after violence: legacies of the shining path conflict in Peru* (1st ed., Ed.). University of Texas Press PP - Austin.
- Soifer, H. D., & Vergara, A. (2019). Introduction. Leaving the Path Behind. En *Politics after Violence. Legacies of the Shining Path Conflict in Perú* (pp. 1–16). University of Texas Press PP - Austin.
- Stern, S. J. (2013). *No hay mañana sin ayer: batallas por la memoria histórica en el Cono Sur* (1a ed., Ed.). IEP Instituto de Estudios Peruanos PP - Lima.
- Stern, S. J. (2015). Las verdades peligrosas: comisiones de la verdad y transiciones políticas latinoamericanas en perspectiva comparada. En *Políticas de justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (p. 265). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ulfe, M. E., & Ilizarbe, C. (2019). Pardon as an event and the assault on the language

- of memory in Peru. *Colombia Internacional*, 97(1), 117–143. <https://doi.org/10.7440/colombiaint97.2019.05>
- Ulfe, M. E., & Málaga, X. (2015). Los nuevos suplicantes del Estado peruano: Las víctimas y el PIR. En *Políticas de justicia transicional. Miradas comparativas sobre el legado de la CVR* (p. 265). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ulfe Young, M. E. (2013). *¿Y después de la violencia que queda? Víctimas, ciudadanos y reparaciones en el contexto post-CVR en el Perú*. 94. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20130628122643/Ydespuesdelaviolencia.pdf%5Cnhttp://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/cgi-bin/library.cgi?e=q-11000-00---off-0general-clacso,engov,otros,ar/arZz-001,ar/arZz-003,ar/arZz-008,ar/arZz-010,ar/arZz-011,ar>
- Vera, J. P. (2015). Memorias emergentes: las consecuencias inesperadas de la Ley de Justicia y Paz en Colombia (2005-2011). *Estudios Socio-Jurídicos*, 17(2), 13–44. <https://doi.org/10.12804/esj17.02.2015.01>
- Vera, J. P. (2016). Transitional Justice, Memory, and the Emergence of Legal Subjectivities in Colombia. En *A sense of justice. Legal knowledge and Lived Experience in Latin America* (pp. 25–49). Stanford, California.
- Vergara, A., & Encinas, D. (2019). From a Partisan Right to the Conservative Archipelago: Political Violence and The Transformation of the Right-Wing Spectrum in Contemporary Peru. En H. D. Soifer & A. Vergara (Eds.), *Politics after Violence. Legacies of the Shining Path Conflict in Perú* (pp. 227–249). University of Texas Press PP - Austin.
- Weible, C. M., & Jenkins-smith, H. C. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy* (B. G. Peters & P. Zittoun, Eds.). <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2011). Advocacy Coalition Framework. En *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 34–37). <https://doi.org/10.4135/9781412959636.n7>
- Wyndham, M., & Read, P. (2017). *Sin Descansar, En Mi Memoria*. Recuperado de <https://openlink.mju.ac.kr/link.n2s?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsoap&AN=edsoap.640312&%0Alang=ko&site=eds-live&scope=site>

Anexos

Anexo A: lista de personas entrevistadas

Persona	Institución
Adelina García	ANFASEP
Alejandra Torres	Sociedad Civil
Carmen De los Ríos	Centro Loyola
Doris Caqui	CONAVIP
Germán Vargas	Paz y Esperanza
Gisela Ortiz	EPAF
Gisela Vignolo	Defensoría del Pueblo (- 2016) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016-2017)
Gloria Cano	APRODEH
Luyeva Yangali	ANFADET
Marcela Lumbreras	EPAF – DGBPD
Marisol Pérez Tello	Congreso (2011-2016) Ejecutivo (2016 -2018)
Miluska Rojas	MC – PQNSR
Rosa Villarán	PQNSR
Rosalía Chauca	REDINFA
Rosario Giraldo	MC - PQNSR
Sandra García	AVISFAIP
Susana Cori	Consejo de Reparaciones -CICR
Yuber Alarcón	APRODEH - ANFASEP
Luis Aronés	CONAVIP
Entrevistado 1	
Entrevistada 2	
Entrevistada 3	

Anexo B: relación DE participantes de la “Mesa de Trabajo sobre Búsqueda de Personas Desaparecidas” o “Mesa de la sociedad civil”

Actores Estatales
Instituto de Medicina Legal (IML- Ministerio Público)
Defensoría del Pueblo
Comité Multisectorial de Alto Nivel (CMAN - MINJUSDH)
Ministerio de Salud
Actores no Estatales
Rosalía Chauca - Red para el Desarrollo Integral del Niño y la Familia (REDINFA)
Centro de Atención Psicosocial (CAPS)
Wiñastin
Paz y Esperanza
Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF)
Centro Andino de Investigaciones Antropológicas (CENIA)
Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH)
Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política (CONAVIP)
**Apoyo: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Fuente: Chacón M. & Barrantes, R. (2016)

Anexo C: relación de participantes del Seminario “Análisis y propuestas sobre políticas de Estado para la búsqueda de personas desaparecidas”

Instituciones del Estado
Ministerio de Justicia <ul style="list-style-type: none"> ● Viceministerio de Derechos Humanos. ● CMAN (sede central y representantes de Cuzco / Apurímac, Ayacucho, Huánuco y Junín / Huancavelica) ● Consejo de Reparaciones
Ministerio Público <ul style="list-style-type: none"> ● Fiscalías de Lima y Ayacucho ● Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Sector Salud <ul style="list-style-type: none"> ● Dirección Nacional de Salud Mental ● Direcciones Regionales de Salud de Abancay, Andahuaylas, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Pasco, Puno, Ucayali, Callao, DISA II Lima Sur, DISA IV Lima Este y DISA V Lima Ciudad ● Instituto nacional de Salud mental
Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República
Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores
Poder Judicial
Defensoría del Pueblo
Instituciones de la sociedad civil
Mesa de Trabajo en Acompañamiento Psicosocial en procesos de búsqueda de personas desaparecidas <ul style="list-style-type: none"> ● Red para la Infancia y la Familia (REDINFA) ● Centro de Atención Psicosocial (CAPS) ● Wiñastin ● Paz y Esperanza ● Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) ● Centro Andino de Investigaciones Antropológico-forenses (CENIA)
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)
Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)
Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH)
Grupo de Acompañamiento Psicosocial de Ayacucho

Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política (CONAVIP)
Coordinadora Regional de Víctimas de la Violencia Política de Lima
Coordinadora Regional de Víctimas de la Violencia Política de Ayacucho
Asociación de Familiares Víctimas del Terrorismo de Huancavelica
Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP)
Instituciones Internacionales
Delegación Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja para Bolivia, Ecuador y Perú

Fuente: Documento de consenso de la Mesa de Trabajo de Búsqueda de personas desaparecidas (2012)



Anexo D: relación de miembros de la Mesa de Trabajo multisectorial para la elaboración del proyecto de ley para la búsqueda de personas desaparecidas durante el periodo de violencia (1980-2000) o “Mesa MINJUSDH”.

Actores Estatales
Ministerio de Justicia
Defensoría del Pueblo
Ministerio Público <ul style="list-style-type: none"> • Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Ministerio de Salud
Actores no Estatales
Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP)
Un representante la Mesa de Trabajo de Búsqueda de personas desaparecidas (Mesa de la Sociedad Civil)
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)
Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH)
Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH)
Coordinadora Nacional de Víctimas de la Violencia Política (CONAVIP)
**Mediación: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

Fuente: Entrevista realizada a Rosalía Chauca (2021)

Anexo E: Cambio de funcionarios en los sectores porosos del Estado, en relación a derechos humanos y la agenda posconflicto

Nombre	Entidad	Cargo	Inicio	Fin	Trabajo Previo	Trabajo Posterior
Gisella Vignolo	Defensoría del Pueblo	Adjunta por los DDHH y personas con discapacidad	18/08/2008	2/08/2016	Defensoría del Pueblo: - Comisión Ad hoc de indultos 1997	Viceministra de DDHH
Eduardo Vega	Defensoría del Pueblo	Defensor	01/04/2011	07/09/2016		Ministro de Justicia (18/11/2020)
Francisco Eguiguren	MINJUSDH	Ministro	28/07/2011	10/12/2011		
CREACIÓN DEL VICEMINISTERIO DE DDHH Y ACCESO A LA JUSTICIA (7/12/2011) Ley N° 29809						
Juan Jiménez Mayor	MINJUSDH	Ministro	11/12/2011	23/07/2012		
CMAN - CR PASAN AL MINJUS (30/12/2011) DS 102-2011-PCM						
Jairo Rivas	CR	ST	27/01/2012	09/03/2012		DGBPD (2020)
Adolfo Chávarri	CMAN	SE	4/02/2012	30/09/2016		
Daniel Figallo	MINJUS	VM DDHH	23/02/2012	30/07/2012		
Susana Cori	CR	ST	09/03/2012	18/08/2017	Defensoría del Pueblo (Ad Hoc)	DGBPD
Eda Rivas Franchini	MINJUSDH	Ministro	23/07/2012	15/05/2013		
José Ávila	MINJUSDH	VM DDHH	30/07/2012	10/03/2015	VM de Justicia	
Daniel Figallo	MINJUSDH	Ministro	15/05/2013	17/02/2015	VM de Justicia (30/07/12)	Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas (2015-2019)
Freddy Otárola	MINJUSDH	Ministro	17/02/2015	2/04/2015		

Peñaranda						
Ernesto Lechuga Pino	MINJUSDH	VM DDHH	30/03/2015	02/08/2016		
Gustavo Adrianzén Olaya	MINJUSDH	Ministro	2/04/2015	20/10/2015		
Aldo Alejandro Vásquez Ríos	MINJUSDH	Ministro	21/10/2015	28/07/2016		
Aprobación de la Ley de Búsqueda de Personas desaparecidas (26/05/2016)						
Promulgación de la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas (21/06/2016)						
Marisol Pérez Tello	MINJUSDH	Ministra (Gobierno de PPK)	28/07/2016	17/09/2017	Congresista 2011-2016	
Gisella Vignolo Huamani	MINJUSDH	VM DDHH	2/08/2016	28/09/2017	Defensoría del Pueblo - Comisión Ad Hoc 1997 - Adjunta para los DDHH	
Daniel Sánchez	CMAN	Secretario Ejecutivo	30/09/2016	26/12/2017	Defensoría del Pueblo / Pueblos Indígenas (2013-2016)	VM de Derechos Humanos y AJ (2018)
Susana Cori	DGPBD	Directora General (primera directora)	18/08/2017	28/09/2017	- Secretaria Técnica CR	- responsable del Programa de personas desaparecidas Perú -CICR (10/2017 - Actualidad)
Enrique Mendoza Ramírez	MINJUSDH	Ministro	17/09/2017	2/04/2018		
José Manuel Coloma Marquina	DGPBD	Director General	28/09/2017	15/12/2017		
Gina Marlene Román López	CR	Secretaria Técnica	06/11/2017	Actualidad	- Asesora Viceministerio MINJUSDH 2016 -2017 - Defensoría del Pueblo 2012-2016	
José Manuel Coloma Marquina	MINJUSDH	VM DDHH	15/12/2017	6/04/2018		
INDULTO DE FUJIMORI (24/12/2017)						
Salvador Heresi	MINJUSDH	Ministro	2/04/2018	20/07/2018		

Chicoma						
Miguel Ángel Soria Fuerte	MINJUSDH	VM DDHH	6/04/2018	22/07/2018		
Vicente Zeballos Salinas	MINJUSDH (Gobiernos de Vizcarra)	Ministro	20/07/2018	3/10/2019		Primer ministro
Daniel Sánchez	MINJUSDH	VM DDHH	27/07/2018	Actualidad		

DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL BANCO DE DATOS GENÉTICOS (Setiembre 2018)

