

La imperiosa necesidad de una política pública

LEY DE BÚSQUEDA, IDENTIFICACIÓN Y RESTITUCIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

De acuerdo a las investigaciones de COMISEDH realizadas en los últimos 10 años, más del 60% de sitios de entierro a nivel nacional -donde yacen los restos de víctimas del conflicto armado interno- se encuentran en Ayacucho. El Instituto de Medicina Legal, ha señalado que existen aún 15,731 personas desaparecidas en el país. La resolución de estos problemas implica una ley de búsqueda, identificación y restitución de personas desaparecidas y que se declare de necesidad pública la implementación de un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses, así como establecer un mecanismo rector de este proceso de búsqueda e identificación de personas.



Los desaparecidos y los sitios de entierro clandestinos

Si hablamos de las personas desaparecidas en el Perú como consecuencia del conflicto armado interno que vivió nuestro país durante los años ochenta y noventa, estamos refiriéndonos a más de 15,000 personas según un último estimado del Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público.

Los sitios de entierro clandestinos son los lugares finales donde yacen los restos de las personas desaparecidas como consecuencia de desaparición forzada, ejecución extrajudicial o asesinato. Nos referimos a fosas individuales o colectivas, tumbas, echaderos de cadáveres, entre otros; es decir, son los lugares donde fueron enterrados los desaparecidos por los perpetradores, familiares, vecinos o alguien que decidió hacerlo por humanidad.

Se trata de un problema que nos atañe a todos los peruanos -poco o nada visibilizado- cuya no resolución es incompatible con un régimen democrático.

¿Qué concluyó la CVR al respecto?

El informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) determinó que durante el período 1980-2000:

- 69,280 personas murieron a nivel nacional como consecuencia del conflicto armado interno.
- Durante este mismo período, y de acuerdo a la nómina denominada “Los peruanos que faltan”, 8,558 peruanos habrían sido víctimas de desaparición forzada. Esta fue la primera cifra de desaparecidos reconocida oficialmente por el Estado.
- Se registró la existencia de 4,644 sitios de entierro donde yacerían las personas víctimas de desaparición forzada, ejecución extrajudicial o asesinato. Del total, 2,200 lograron **ser constatados directamente** en los 10 departamentos más afectados por el conflicto: San Martín, Huánuco, Ucayali, Cerro de Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno; 2,444 quedaron en calidad de referidos, es decir, conocidos por referencias pero cuya existencia no se pudo constatar porque el tiempo no fue suficiente para completar la investigación.
- Se registraron 1,884 fichas *ante mortem* de personas desaparecidas con información básica sobre su identidad, características físicas generales, información médica, información odontológica y de prendas de vestir cuando se les vio por última vez.



El Plan Nacional de Investigación Antropológico Forense

La CVR también realizó exhumaciones exitosas durante la vigencia de su mandato e impulsó la denominada “Plataforma Conjunta de Trabajo en la Investigación de Fosas Comunes”, un provechoso espacio de coordinación interinstitucional constituido por la propia CVR, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Con esta experiencia de trabajo y la información obtenida, la CVR propuso el Plan Nacional de Investigaciones Antropológico-Forenses (PNIAF) –para atender el problema de las personas desaparecidas y de los sitios de entierro– el cual sentó los lineamientos de las políticas, pautas y normas que hicieran posible la recuperación y análisis de los restos de estas personas en sitios de entierro, así como la investigación de los hechos e identificación de las víctimas para restituirlas a sus familiares. Sin embargo, el PNIAF no llegó a ser un plan propiamente dicho, aunque sí, como hemos señalado, dejó todos los lineamientos y orientaciones para ser desarrollado.

Sus ideas esenciales son:

1. La definición de un marco institucional de trabajo y los aspectos normativos, legales y técnicos necesarios.
2. La elaboración, propiamente dicha, de un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses, basándose en el registro nacional de sitios de entierro que realizó.
3. Evaluación de los costos de este plan y consecución de los recursos financieros para su implementación.
4. Preparación de los recursos humanos especializados y laboratorios que se requieran para esta labor.

La recomendación más olvidada de la CVR

Concluida la labor de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, el PNI AF se convirtió en su recomendación más olvidada. No se constituyeron las instancias necesarias para tal fin, no se completó el registro nacional de sitios de entierro, no se diseñó un plan con carácter nacional ni con un enfoque integral. Tampoco se contó con un debido financiamiento y las instituciones concernidas, tanto del Estado como de la sociedad civil, desarrollaron sus trabajos dispersamente.

Los esfuerzos para desarrollar una indispensable coordinación fueron infructuosos. Precisamente la experiencia de la CVR y la que se ha desarrollado posteriormente a ella, ha puesto en evidencia la necesidad de un trabajo coordinado y de unidad de esfuerzos.

La investigación antropológico-forense busca contribuir a establecer tanto las circunstancias que rodearon la desaparición y/o muerte de una persona, como su identidad y las causas de su muerte. Así, desarrolla su trabajo de la siguiente manera:

- Primero, se ubica y registra el sitio de entierro.
- Segundo, se efectúa una investigación para recabar toda la información sobre las víctimas, los perpetradores y sobre los hechos que condujeron a su desaparición y/o muerte.
- Tercero, se realiza la exhumación para recuperar los cadáveres.
- Cuarto, se efectúa el trabajo de laboratorio en el que se analizarán los restos para determinar el sexo, la edad, estatura, enfermedades que hayan dejado huellas en los huesos, características odontológicas, entre otras, y establecer la causa de muerte de la persona y el mecanismo utilizado para ello.
- Quinto, se realiza la identificación de los restos a partir del cruce de la información ante mórtem recabada durante la investigación preliminar, así como la obtenida en la fase de análisis de los restos o a través de análisis especializados de ADN. Lograda la identificación, se procede a la entrega de los restos a los familiares.

Tercas esperanzas... algunos avances

Durante el período 2003-2012 se han desarrollado diversos esfuerzos en este tema:

- Hay que destacar, en primer lugar, los esfuerzos del Instituto de Medicina Legal (IML) que, a pesar de no contar con un registro nacional de sitios de entierro ni un plan nacional de investigación, ha desarrollado su trabajo respondiendo fundamentalmente a los requerimientos de las investigaciones fiscales o procesos judiciales que involucraban a personas en sitios de entierro. Lo cual le dio necesariamente a su accionar un carácter disperso y errático. Se debe tener en cuenta pues, que, dada la envergadura del problema esta institución se encuentra

rebasada por el número de casos que debe atender y no ha recibido el financiamiento adecuado para desarrollar su labor. El IML ha efectuado un censo de 15,731 personas desaparecidas, cuya nómina aún no es de conocimiento público. Hay que reconocer también sus esfuerzos por mejorar su infraestructura, capacitación de su personal y funcionamiento.



- Las organizaciones de la sociedad civil también han desarrollado esfuerzos en la última década, así:
 - La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) ha contribuido en completar la nómina de personas desaparecidas, elevando el número de 8,558 a 12,027 personas.
 - La Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH) completó el registro de sitios de entierro en Ayacucho, que pasó de 2,234 a 4,052 sitios (casi el doble), elevando el total nacional de 4,644 a 6,462 sitios de entierro. De esta manera, Ayacucho concentra el 60% de los sitios de entierro a nivel nacional.
 - El Centro Andino de Investigaciones Antropológicas Forenses (CENIA) y COMISEDH presentaron públicamente el 26 de noviembre del 2012 una propuesta de Plan Regional de Investigación Antropológica Forense para Ayacucho.
 - El Equipo Peruano de Antropología Forense (EPAF) ha recabado alrededor de 7,000 fichas ante mórtem de personas desaparecidas a nivel nacional.
 - La Mesa de Trabajo en Atención Psicosocial que ha impulsado una iniciativa para la aprobación por el Ministerio de Salud del documento técnico «Lineamientos para el acompañamiento psicosocial a familiares de personas desaparecidas».
 - El desarrollo por parte de COMISEDH de 50 investigaciones preliminares antropológico-forenses en Ayacucho, entre ellas 4 sobre casos de patrones de violación de derechos humanos.
- El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha realizado significativos esfuerzos por brindar un soporte técnico alabúsqueda y recuperación de los desaparecidos y en propiciar la constitución de un espacio de coordinación entre todas las instituciones concernidas, tanto de la sociedad civil como del Estado.

- La Defensoría del Pueblo ha desarrollado significativos esfuerzos por divulgar los principios y las reglas de la investigación forense, así como ha desarrollado investigaciones preliminares en los primeros años y ha realizado un seguimiento del tema.

Sin embargo el aliento y la fuerza más importante en esta lucha por la verdad y la justicia viene de las decenas de miles de familiares de las personas desaparecidas, expresadas en la tenacidad de sus organizaciones de familiares que, a pesar de todas las adversidades e incompreensiones, han persistido en su búsqueda y reafirman su voluntad de continuar hasta encontrar a sus seres queridos. Numerosos miembros de estas organizaciones ya han fallecido, algunos de ellos pasaron casi treinta años en una búsqueda infructuosa de la verdad. Ahora, apreciamos cómo estas ausencias son llenadas por los hijos y los hijos de los hijos. Ningún peruano debe sentirse al margen de esta terca esperanza.

Según el IML, entre los años 2002 y 2011 se habrían exhumado 2,064 cuerpos, de los cuales 1,196 se recuperaron en Ayacucho y el resto a nivel nacional. 1,120 de estos cuerpos se encontrarían sin identificar, de los cuales 560 pertenecen a Ayacucho.

A partir de ahora, y a este ritmo, se requeriría más de 60 años para investigar y recuperar el resto de peruanos desaparecidos, de acuerdo a las propias cifras del IML (15,000 personas). Esto es, 70 años desde que la CVR formuló su diagnóstico y recomendaciones.

Se pone en evidencia, entonces, la imperativa necesidad de un plan nacional de investigación antropológico-forense, en el marco de una política pública específica para atender este problema, que cuente con los recursos necesarios para implementarse lo más pronto posible y cerrar esta herida que se muestra como una afrenta para todos los peruanos y para nuestra democracia.



¿Qué debemos hacer para resolver este problema?

Sin lugar a duda que se necesita definir urgentemente una política pública específica para atender y resolver este problema: Se requiere una ley de búsqueda, identificación y restitución de personas desaparecidas y que se declare de necesidad pública la implementación de un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses, así como establecer un mecanismo rector de este proceso de búsqueda e identificación de personas.

De acuerdo a la experiencia, se debe coordinar los esfuerzos de todos los actores estatales y no estatales concernidos en la resolución del problema, tales como el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, CONADIH, el Consejo Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Multisectorial de Alto Nivel, CMAN, y el Consejo de Reparaciones), la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud, las direcciones regionales de Salud, los Gobiernos Regionales y locales, y otras instituciones relacionadas a la temática como la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. A estas instituciones debe sumarse las asociaciones de familiares de víctimas y las organizaciones de la sociedad civil directamente involucradas con la problemática de las personas desaparecidas.

Desde un punto de vista práctico y frente a los problemas que presenta la actual situación de la ubicación y rescate de las personas desaparecidas:

Primero, es necesario concluir el registro nacional de sitios de entierro. Sin él no existe base objetiva para construir un plan nacional de investigación antropológico-forense.

Segundo, ya concluido el registro de sitios de entierro en Ayacucho y con la propuesta de plan de investigación regional, se podrían iniciar las acciones en esta región pues concentra alrededor del 60% de los desaparecidos a nivel nacional.

Tercero, es urgente centralizar toda la información disponible sobre personas desaparecidas, sitios de entierro, exhumaciones realizadas, personas identificadas, personas no identificadas, lugares y modalidad de almacenamiento, etc.

Cuarto, el fortalecimiento de las Fiscalías especializadas y de la relación de éstas con las organizaciones de la sociedad civil.

Quinto, la creación y el fortalecimiento de un espacio de diálogo y concertación entre las organizaciones del Estado y la sociedad civil concernidas en la solución del problema de las personas desaparecidas.

Sexto, la definición e implementación de una política pública de búsqueda, identificación y restitución de personas desaparecidas a sus familiares.

La imperiosa necesidad de una política pública

Es de resaltar especialmente la decisión de colectivos interinstitucionales de proponer la adopción de una política pública específica para abordar el problema de la búsqueda, ubicación y restitución a familiares de personas desaparecidas como consecuencia del conflicto armado interno. Es más, diversas instancias del Estado y de la sociedad civil han coincidido en la necesidad de establecer un plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas, un plan nacional de investigaciones antropológico-forenses y se ha puesto de manifiesto la enorme importancia de la articulación de los diversos actores estatales y no estatales concernidos. La necesidad de acompañamiento psicosocial a los familiares de personas desaparecidas es también una postura unánime.

El presente año es el décimo aniversario de la presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Estamos convencidos –en consideración a todo lo señalado y a la experiencia adquirida en estos 10 años– que están reunidas las condiciones para aprobar y poner en ejecución una política pública específica sobre las personas desaparecidas que sirva para ubicar y rescatar a los miles de compatriotas que yacen en sitios de entierro clandestinos, ante la poca preocupación del Estado y la indiferencia de la sociedad.

Ayacucho, abril de 2013.

Comisión de Derechos Humanos
COMISEDH