

UN PENDIENTE QUE NO DESAPARECE: LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE BÚSQUEDA DE LAS PERSONAS DESAPARECIDAS A PARTIR DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ORGANISMO CENTRALIZADO EN EL ESTADO PERUANO*

A PENDING ISSUE THAT DOES NOT DISAPPEAR: THE NEED TO IMPLEMENT A POLICY OF SEARCH OF MISSING PERSONS PARTING FROM THE ESTABLISHMENT OF A CENTRAL AGENCY IN THE PERUVIAN STATE

Adrián Lengua Parra**

Pontificia Universidad Católica del Perú
Ex miembro del Consejo Directivo de THĒMIS

Ana Paula Mendoza Rázuri***

Pontificia Universidad Católica del Perú
Ex miembro del Consejo Directivo de THĒMIS

As a product of the armed violence and the human rights violations committed in the decades of the eighties and nineties, the Peruvian government initiated a process of transitional justice in order to compensate the victims and reconcile a fragmented and divided society. However, there are still issues pending in that matter. One of these issues is the search of the missing persons.

The present article will delve into the importance of a policy of search of missing persons in the light of the international obligations on human rights matters of the Peruvian state, and will analyze the weaknesses of their judicial actions to accomplish this task. The need of a centralized organism in charge of this function will be sustained, and a normative proposal for its implementation in the Peruvian legal system will be presented.

KEY WORDS: *Forced disappearances; transitional justice; the right to truth; access to justice; Human Rights International Law.*

Producto de la violencia armada y de las vulneraciones a los derechos humanos cometidas en las décadas de los ochenta y noventa, el Estado peruano inició un proceso de justicia transicional con la finalidad de resarcir a las víctimas y reconciliar a una sociedad fragmentada. A pesar de ello, aún se mantienen pendientes en esta materia, como la búsqueda de las personas desaparecidas.

El presente artículo ahondará en la importancia de una política de búsqueda de personas desaparecidas a la luz de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos del Estado peruano, y analizará las falencias de sus acciones de judicialización para cumplir esta tarea. Se sustentará la necesidad de un organismo centralizado que se encargue de esta función, y se presentará una propuesta normativa para su implementación en nuestro ordenamiento.

PALABRAS CLAVE: *Desapariciones forzadas; justicia transicional; derecho a la verdad; acceso a la justicia; Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*

* Artículo que ocupó el primer puesto del V Concurso de Investigación Jurídica de Responsabilidad Social Universitaria 2015, organizado por la Oficina Académica de Responsabilidad Social de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

** Estudiante de doceavo ciclo de la Facultad de Derecho de la PUCP. Asistente de Investigación del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP). Asistente de los cursos de Filosofía del Derecho y Seminario Especial sobre Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

*** Estudiante de décimo ciclo de la Facultad de Derecho de la PUCP. Asistente legal del Dr. Francisco Eguiguren Praeli, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Asistente del curso de Derechos Fundamentales e Interpretación Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

En las décadas de los ochentas y noventas, el Perú atravesó una de las etapas más críticas y dolorosas de su historia republicana. Durante veinte años, los peruanos sufrimos las consecuencias de un conflicto armado interno, producto de la violencia terrorista generada por las operaciones subversivas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru –MRTA–, y soportamos los excesos de las diversas autoridades estatales de la época que, aprovechándose del pánico generalizado en la población y escudándose en la necesidad militar de sus acciones, cometieron de forma sistemática y generalizada diversas violaciones a los derechos humanos.

Sin embargo, a quince años de finalizada esta trágica etapa, las heridas aún están lejos de cicatrizar y, por el contrario, aún conservamos diversos rezagos y pendientes del pasado que mantienen a nuestra sociedad fragmentada y dividida. A pesar de las acciones de justicia transicional que se adoptaron durante el gobierno de transición del entonces presidente Valentín Paniagua, aún surge la necesidad de realizar una serie de políticas concretas para resarcir los daños producidos por lo ocurrido. Justamente, una de las acciones pendientes es la búsqueda de las personas desaparecidas en nuestro país.

Conforme a lo señalado en el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación [en adelante, CVR], durante las décadas del conflicto armado interno en nuestro país se realizó una práctica sistemática y generalizada de desapariciones forzadas como parte de una estrategia antisubversiva proveniente, principalmente, de las Fuerzas Armadas¹. Producto de ello, se aproxima que en nuestro país hay cerca de 8,558 personas desaparecidas. Frente a tal panorama, si bien desde el año 2000 se adoptaron diversas medidas que tuvieron como objetivo la implementación de una política de búsqueda de personas desaparecidas, la estrategia adoptada por el Estado se centró en poner en marcha iniciativas aisladas que no se enmarcaron al interior de una política pública integral con un verdadero enfoque humanitario que priorice la recuperación, análisis e identificación de los cuerpos de las víctimas.

En razón de ello, el presente artículo buscará analizar esta problemática para sustentar la necesidad e importancia de que exista un organismo centralizado dentro del Estado que se encargue de realizar una política de búsqueda de personas desaparecidas. Asimismo, se postularán algunas características que debería tener este organismo dentro de nuestro sistema jurídico para lograr sus objetivos de forma adecuada. Para tal propósito, se emplearán, como base del presente artículo, los postulados y obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos humanos [en adelante, DIDH] y, en concreto, se utilizará la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, Corte IDH] en esta materia.

Cabe recordar que, en virtud de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 y del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido la vinculatoriedad de las sentencias de la Corte IDH y ha establecido que este vínculo no se agota en su parte resolutive “[...], sino que se extiende a su fundamentación o *ratio decidendi*”². Asimismo, ha enfatizado que las sentencias de la Corte IDH “[...] resultan vinculantes para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso”³.

Así, queda claro que la jurisprudencia de este Tribunal Internacional es de suma importancia para esclarecer las obligaciones internacionales del Estado peruano en materia de derechos humanos con respecto a los rezagos que dejó la práctica de desapariciones forzadas que ocurrió en nuestro país y, en ese sentido, determinar las acciones más adecuadas para hacer frente a esta situación.

En atención a dichos objetivos, el presente artículo ha sido dividido en cuatro partes. La primera explicará el proceso de reconocimiento de la desaparición forzada como una grave vulneración a los derechos humanos, sus características y su impacto en nuestro país. La segunda buscará esclarecer las obligaciones que tiene el Estado peruano como resultado de dicha práctica de desapariciones forzadas y, en concreto, la importancia que tiene la búsqueda de las personas desaparecidas en este contexto. La tercera analizará las acciones emprendidas hasta el momento por el Estado peruano y

¹ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Informe Final. Tomo VI, “Capítulo 1: Patrones en la perpetración de los crímenes y de las violaciones de los derechos humanos”. Lima: 2003. p. 112.

² Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Exp. 2730-2006-PA/TC, de fecha 21 de julio de 2006, sobre acción de amparo interpuesta por don Arturo Castillo Chirinos contra la sentencia de la Sala Mixta Vacacional de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque.

³ *Ibidem*.

explicará las falencias de las mismas. Finalmente, la última parte sustentará la necesidad de contar con un organismo centralizado para cumplir esta tarea a la luz de los estándares internacionales, y realizará una propuesta de implementación tomando en cuenta las características del ordenamiento jurídico peruano.

II. SURGIMIENTO DE LA PRÁCTICA Y SITUACIÓN EN EL PERÚ

A. Proliferación y tipificación: Una herencia de América Latina

El fenómeno sistemático de desapariciones forzadas surgió en América Latina en la década de los años sesenta, como un método de represión e intimidación en contra de la población por parte de los regímenes políticos autoritarios o dictatoriales⁴. Si bien en el continente es posible encontrar algunos casos anteriores sobre esta práctica⁵, la información recolectada en los últimos años señala que la extensión de este fenómeno fue consecuencia de la ola de dictaduras y proliferación de conflictos armados internos que surgieron en América Latina en el periodo de 1960-1990. Así, se estima que cerca de noventa mil personas fueron víctimas de este tipo de prácticas en diferentes países de la región.

A raíz de esta situación, distintas organizaciones a nivel internacional comenzaron a investigar sobre esta aberrante práctica que se estaba gestando en nuestro continente. Por ello, durante la década de los años setenta y ochenta se llevaron a cabo una serie de acciones que sentaron las bases para combatirla.

Prueba de ello es que, durante este periodo: (i) se publicaron las primeras resoluciones desde la Organización de los Estados Americanos [en adelante, OEA]⁶ y la Organización de las Naciones Unidas [en adelante, ONU]⁷ dando cuenta de la gravedad de la situación; (ii) se efectuaron las primeras vi-

sitas a los países afectados e informes sobre la situación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos [en adelante, CIDH]⁸; (iii) en 1980 se gestó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU⁹, que actualmente aún se mantiene activo; y, (iv) finalmente, en 1989, se publicó la primera sentencia de la Corte IDH que estableció una serie de estándares con respecto a la desaparición forzada como una grave vulneración a los derechos humanos¹⁰.

Fue gracias a los avances aportados por estas primeras acciones que el 9 de junio de 1994 se adoptó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la cual se convirtió en el primer tratado que consagraba una serie de obligaciones a nivel internacional de manera específica sobre la materia. Luego de ello, se crearon otros instrumentos como la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de la ONU y el Estatuto de Roma, los cuales complementaron y secundaron lo establecido en esta primera Convención.

De esta manera, se logró el reconocimiento y establecimiento de la desaparición forzada como una grave vulneración a los derechos humanos. Asimismo, se estableció una definición sobre este crimen, constituida por tres elementos: (i) la privación de la libertad de una o más personas; (ii) cometida por agentes del Estado o con la aquiescencia de estos; y, (iii) seguido por la falta de información o la negativa de reconocer la privación de la libertad o de revelar la suerte o el paradero de la persona por parte de las autoridades estatales¹¹.

Cabe precisar que, si bien en un inicio la práctica de desaparición forzada era atribuida exclusivamente a los Estados debido al contexto histórico en el cual surge este tipo de vulneración, actualmente también pueden ser considerados como agentes activos de este crimen los particulares u organizaciones subversivas que actúen con apoyo, autorización o tolerancia por parte del Estado.

⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "El derecho a la verdad en América". Resolución OEA/Ser.L/V/II.152. 13 de agosto de 2014. Párrafo 9.

⁵ Como las masacres y las desapariciones forzadas perpetradas en 1932 en El Salvador durante el régimen de Maximiliano Hernández Martínez.

⁶ Consultar: OEA. Resoluciones AG/Res 666 (XIII/083) y AG/Res (XVI-0/84).

⁷ ONU. A/RES/33/174, Personas desaparecidas. 20 diciembre de 1978.

⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile". OEA/Ser.L/V/II.77.rev.1. Documento 18. 8 de mayo de 1990. Chile, 1985; "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina". OEA/Ser.L/V/II.49. Documento 19. 11 de abril de 1980; "Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador". OEA/Ser.L/V/II.46. Documento 23, rev. 1. 17 de noviembre de 1978.

⁹ Resolución 20 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU de 29 de febrero de 1980

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

¹¹ FERRER, Eduardo. "Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derecho Humanos aplicable a la justicia penal". Revista IIDH. San José: 2014. pp. 51-59.

B. Gravedad cualitativa, no cuantitativa

A pesar de las cifras anteriormente mencionadas, no debe entenderse que la gravedad de esta vulneración se debe únicamente a que se trató de una práctica masiva y sistemática en nuestro continente. Si bien la espeluznante cantidad de casos fue un elemento crucial para que, desde la sociedad internacional, se comiencen a tomar acciones para combatir esta práctica, ello no debe dejar que obviemos la gravedad que acarrea la desaparición forzada por sí sola. Al respecto, la Corte IDH ha enfatizado que la desaparición forzada representa una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos¹² y, en razón a ello, ha indicado que la prohibición de la misma tiene carácter de *ius cogens*¹³.

Este reconocimiento de la desaparición forzada como una grave vulneración a los derechos humanos se debe a varias razones. En primer lugar, porque se trata de una violación múltiple y compleja a los derechos de las víctimas¹⁴, producto de que, tomando en cuenta los elementos que configuran este crimen, los agraviados de esta práctica se ven afectados, como mínimo, en sus derechos a la libertad física, la integridad y la vida. Ello debido a la situación de riesgo a la que las víctimas se ven expuestas al momento de ser capturadas, ya que se encuentran en una posición de peligro constante frente a prácticas de tortura o tratos crueles e inhumanos por parte de las autoridades con la finalidad de obtener información¹⁵.

En segundo lugar, también se ha establecido que la desaparición forzada es una vulneración continua y permanente a los derechos humanos pues no se considerará cesada la afectación hasta que

no se conozca el paradero de la víctima o se hallen sus restos¹⁶. Finalmente, este carácter permanente también se encuentra estrechamente ligado con una tercera característica que será desarrollada más adelante, basada en la especial victimización que padece la familia de la persona desaparecida, producto del daño que ocasiona la incertidumbre de no conocer el paradero de sus seres queridos por la negativa de las autoridades de brindar información al respecto.

C. La práctica de desapariciones forzadas en el Perú

Esta práctica no fue ajena a nuestro país, sino que, muy por el contrario, durante varios años, el Perú ocupó el primer lugar en el mundo entre los Estados en los que se perpetraban casos de desaparición forzada de personas¹⁷. Además, producto de esta etapa, el Estado peruano ha sido condenado por la Corte IDH en diversas ocasiones por casos de desaparición forzada cometidos bajo su jurisdicción¹⁸.

Ahora bien, como señalamos al inicio, esta situación fue consecuencia de una práctica generalizada y sistemática por parte de las autoridades estatales¹⁹ que comenzó en 1983, cuando las Fuerzas Armadas reemplazaron a las Fuerzas Policiales en las tareas de control del orden interno y la lucha contrasubversiva en el departamento de Ayacucho. Además, el empleo masivo de esta práctica se debe a que la desaparición forzada ofrecía una serie de ventajas en relación con otros métodos para lograr los objetivos de la estrategia **contrasubversiva**²⁰.

En concreto, de acuerdo al Informe Final de la CVR²¹, este tipo de mecanismos permitía: (i) en

¹² Corte IDH. Caso *Blake v. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998, párrafo 66.

¹³ Las normas de *ius cogens* se caracterizan por ser normas del Derecho Internacional de carácter imperativo que no pueden ser omitidas o excluidas por la voluntad de los sujetos obligados a cumplirlas. Ver más en: Corte IDH. Caso *Rochac Hernández y otros v. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párrafo 92.

¹⁴ Corte IDH. Caso *Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párrafo 321.

¹⁵ Corte IDH. Caso *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010, párrafo 122.

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña v. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, párrafo 82.

¹⁷ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Óp. cit. p. 57.

¹⁸ Hasta el año 2015, el Perú tiene ante la Corte IDH las siguientes sentencias por casos de desaparición forzada: Caso *Castillo Páez v. Perú* (1997); Caso *Gómez Palomino v. Perú* (2005); Caso *la Cantuta v. Perú* (2006); Caso *Anzualdo Castro v. Perú* (2009); Caso *Osorio Rivera y familiares v. Perú* (2013) y Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara v. Perú* (2015). Por otro lado, si bien resulta viable encontrar los elementos de esta vulneración en los casos *Durand y Ugarte v. Perú* (2000) y *Hermanos Gómez Paquiyauri v. Perú* (2004), la Corte IDH no reconoció de forma explícita esta situación.

¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe 56/99 (Fondo). Caso 10.825. *Eudalio Lorenzo Manrique* (Perú). 13 de abril de 1999.

²⁰ COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. Óp. cit. p. 71.

²¹ *Ibid.* pp. 71-72.

primer lugar, obtener información con el fin de identificar a otros miembros o simpatizantes de las organizaciones subversivas; (ii) en segundo lugar, eliminar a la persona detenida sin que se dejaran rastros que pudiesen apuntar a los autores de la muerte y torturas; y, (iii) finalmente, lograr una rápida solución para sobreponerse al enemigo, obtener la victoria militar en el conflicto armado y evitar el complejo procedimiento policial de reunir indicios y pruebas que permitieran la ubicación y procesamiento de los responsables del alzamiento en armas en contra del Estado.

Así, la expansión de este crimen en el Perú se debió básicamente a las ventajas militares que se conseguían mediante la aplicación de dicho método represivo. Esto, en palabras de Molina Theissen, se resume de la siguiente manera:

“Cuando los militares latinoamericanos empezaron a utilizar la práctica de la desaparición forzada de personas como un método represivo, creyeron que habían descubierto el crimen perfecto: dentro de su inhumana lógica, no hay víctimas, por ende, no hay victimarios ni delito”²².

Producto de esta situación, la CVR estableció una lista preliminar donde se contempla que, en nuestro país, existen cerca de 8,558 personas que sufrieron esta práctica y alrededor de 4,664 sitios clandestinos de entierro donde se encontrarían los cuerpos de los afectados²³. No obstante, en los últimos años, diversos estudios del Comité Internacional de la Cruz Roja, el Instituto de Medicina Legal y el Equipo peruano de Antropología Forense señalan que, en realidad, la cifra llegaría a cerca de 15 mil personas desaparecidas²⁴ y un aproximado de 6 mil fosas comunes o clandestinas²⁵. A raíz de esta situación y tomando en consideración la magnitud de lo sucedido, el Estado peruano tuvo que realizar una serie de acciones para enfrentar los rezagos del pasado y así cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

III. LAS OBLIGACIONES PENDIENTES: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CONTAR CON UNA POLÍTICA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS?

En el Derecho Internacional, se ha reconocido como norma consuetudinaria el deber de los Estados de reparar a la parte afectada por el incumplimiento de una de sus obligaciones internacionales²⁶. En la misma lógica, desde el DIDH, dicha norma ha servido como base para esclarecer que los Estados tienen el deber de reparar y cesar las consecuencias generadas por las violaciones a los Derechos Humanos que les sean atribuibles²⁷.

En razón a ello, la Corte IDH ha enfatizado que, en los casos de desapariciones forzadas, los Estados tienen la obligación de buscar a las personas desaparecidas e identificar sus cuerpos, pues estas acciones constituyen una medida de reparación hacia los familiares, en su condición de víctimas²⁸. En ese sentido, tras los hechos acontecidos en nuestro país, el Estado peruano debía realizar dicho estilo de acciones para cumplir con sus obligaciones internacionales. Cabe anotar que, si bien existen también otros deberes adicionales en materia de reparaciones para estos casos, como la indemnización, investigación de los responsables, medidas de satisfacción, entre otros, debido a los objetivos del presente artículo y la extensión del mismo, no ahondaremos en ellos.

Ahora bien, determinar que la búsqueda de personas desaparecidas forma parte de las obligaciones del Estado peruano en materia de reparaciones hacia las víctimas de esta práctica no termina de ser una respuesta completamente satisfactoria. Resulta necesario profundizar en las razones y premisas que sustentan esta obligación internacional para lograr una verdadera conciencia sobre la importancia de este tema. Así, no se trata únicamente de mostrar el estándar jurídico en la materia, sino también responder a la siguiente pregunta: ¿Por

²² MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia. “La Desaparición Forzada de Personas en América Latina”. Serie VIII. En: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/biblio_theissen_01.htm

²³ Cabe precisar que no se consideró en el análisis estadístico los casos de personas que reaparecieron vivas luego de una detención y de un período no determinado donde no hubo o se negó información sobre ellas.

²⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Informe Defensorial 162. A diez años de verdad, justicia y reparación. Avances, retrocesos y desafíos de un proceso inconcluso”. Lima: 2013. pp. 148 y 149.

²⁵ FALCONI, Carola. “Los muertos de Ayacucho. Violencia y sitios clandestinos. Comisión de Derechos Humanos [COMISEDH]”. Lima: 2012. p. 16.

²⁶ CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL. Caso “Fábrica de Chorzow”. 1928.

²⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso 19 Comerciantes v. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párrafo 220; y, *Caso García Lucero y otras v. Chile*. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 183.

²⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso 19 Comerciantes v. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, párrafo 220; y, *Caso García Lucero y otras v. Chile*. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013, párrafo 183.

qué es importante otorgarle fondos públicos, trabajo y esfuerzo a las políticas de búsqueda? Consideramos que son básicamente dos ideas las que sustentan la relevancia de realizar estas acciones.

A. El deber de garantizar el derecho a la verdad en las sociedades que atravesaron un proceso de justicia transicional

Como indicamos al inicio, las sociedades que han superado regímenes dictatoriales o conflictos armados en los cuales se realizaron graves violaciones a los derechos humanos heredan una serie de pendientes generados por su pasado opresivo. En tales escenarios, en los que la información sobre lo sucedido no resulta del todo clara o puede llegar a ser tergiversada de manera intencional por el interés de los gobiernos u otros sectores, resulta de especial importancia que las víctimas y la sociedad en su conjunto puedan conocer lo que ocurrió en su país. De esa forma, resulta necesario que las personas no ignoren el contexto en el cual se cometieron las graves violaciones a los derechos humanos y, por el contrario, se tome conciencia de lo sucedido a fin de que situaciones similares no vuelvan a ocurrir.

Esta posibilidad de tener conocimiento pleno y completo sobre los actos que se produjeron, las personas que participaron, la motivación y las circunstancias específicas en las que se realizaron estas violaciones²⁹ es lo que actualmente denominamos como el derecho a la verdad. Dada su trascendencia, tanto la Corte IDH³⁰ como nuestro Tribunal Constitucional³¹ lo han reconocido en su jurisprudencia como un derecho fundamental.

Es en razón de este derecho que la realización de una política de búsqueda de personas desaparecidas resulta de especial relevancia, toda vez que permite esclarecer lo ocurrido en el pasado y así conocer cómo se perpetraron las diversas violaciones a los derechos humanos para que hechos

similares no se repitan. Este sustento también ha sido reconocido por la Corte IDH, toda vez que en su jurisprudencia ha establecido que la búsqueda y descubrimiento del lugar donde se encuentran las personas desaparecidas o sus cuerpos es una forma de contribuir al derecho a la verdad tanto en el ámbito individual como en el colectivo³².

B. El efecto reparador del derecho a la verdad y su aporte al proceso de reconciliación nacional

La búsqueda de las personas desaparecidas y la determinación de lo ocurrido también revisten una gran relevancia debido al efecto reparador y reivindicatorio que producen con respecto a los familiares de la víctima, pues permiten culminar con el proceso de duelo, incertidumbre e indiferencia que han padecido durante años y renovar su reconocimiento como ciudadanos con derechos que el Estado tiene el deber tutelar. Asimismo, este proceso de reparación y reivindicación es importante no solo por los efectos del mismo en los propios individuos, sino también para el proceso de reconciliación nacional.

Al hablar de reconciliación, nos referimos a aquello que se necesita para que haya una paz durable, y así evitar el retorno a un contexto de enemistades y conflictos interpersonales profundos³³. Si bien existe polémica respecto a la determinación de qué resulta necesario para lograr dicha convivencia pacífica³⁴, consideramos que uno de los elementos necesarios para ello es que los individuos sean reconocidos como ciudadanos con iguales derechos y con capacidad para resolver sus diferencias a través de la discusión política, y que de esa manera tengan la posibilidad de aportar y desenvolverse libremente en sociedad³⁵.

Es en esta lógica que la búsqueda de las personas resulta un elemento trascendental para el proceso de reconciliación. En tanto no se reconozca el daño

²⁹ ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. "Estudio sobre el derecho a la verdad". Resolución E/CN.4/2006/91. 9 de enero de 2006, párrafo 59.

³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafos 197-202.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 2488-2002-HC/TC, de fecha 18 de marzo de 2004, sobre proceso de *hábeas corpus* interpuesto por doña María Emilia Villegas Namuche contra la sentencia de la Primera Sala Penal de Piura.

³² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trujillo Oroza v. Bolivia*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2002, párrafo 114.

³³ UPRIMNY, Rodrigo y María Paula SAFFON. "Justicia Transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades". En: UPRIMNY, Rodrigo; SAFFON, María Paula; BOTERO, Carolina y Esteban RESTREPO. "¿Justicia Transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia". Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. p. 122.

³⁴ CROCKER, D.A. "Democracy and Punishment: Punishment, Reconciliation, and Democratic Deliberation". En: *Buffalo Criminal Law Review* 5. 2002. pp. 509-549.

³⁵ UPRIMNY, Rodrigo y María Paula SAFFON. Óp. cit. p. 127.

generado durante el conflicto a las víctimas, y no se les repare y reivindique como ciudadanos plenos con derechos, se mantendrán patrones de indiferencia, desigualdad y desconfianza en nuestra sociedad. En un contexto como este, no es posible reconstruir la legitimidad del Estado o iniciar un proceso de reconciliación nacional y, por el contrario, crecerán los incentivos para proliferar el odio y el conflicto.

IV. MEDIDAS ADOPTADAS EN EL PERÚ EN RELACIÓN CON LA BÚSQUDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

A pesar de la importancia que tiene la realización de una política de búsqueda de personas desaparecidas, los esfuerzos y las acciones en el Perú no han logrado construir un plan y accionar integral que responda a las necesidades humanitarias de la población afectada por este fenómeno. En ese sentido, resulta pertinente realizar un breve recuento de las acciones tomadas por el Estado peruano durante los años posteriores al periodo de violencia en nuestro país y, en base a ello, analizar y mostrar sus carencias.

A. La accidentada ruta para lograr solucionar el problema de las personas desaparecidas

En 1998, aún con el futuro incierto y con información reducida a causa de la situación de inestabilidad política, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Defensorial 55: "La Desaparición Forzada de Personas en el Perú" (1980-1996)³⁶, a través del cual realizó una serie de recomendaciones generales y específicas a los poderes y órganos estatales.

En el caso del Ministerio Público, se le aconsejó al Fiscal de la Nación "(...) desarrollar sus facultades de investigación y el diseño de un plan nacional de exhumaciones con el apoyo de la Defensoría del

Pueblo y en estrecha coordinación con los organismos de desaparecidos y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos"³⁷. De esta manera, desde un primer momento, se observa que se identificó al Ministerio Público, un órgano constitucional autónomo, como el ente apropiado para diseñar un programa de alcance nacional orientado a la búsqueda de restos de las personas desaparecidas durante el periodo de violencia.

En base a ello y habiendo finalizado el periodo de violencia en nuestro país, el 11 de noviembre de 2004 se promulga la Ley 28413, que acoge una de las recomendaciones realizadas por la Comisión de la Verdad en su Informe Final respecto a la regularización de la situación jurídica de los desaparecidos³⁸. Para ello, el artículo 4 de esta norma dispuso la creación del Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada (1980-2000), a cargo de la Defensoría del Pueblo. No obstante, debido al engorroso proceso que establecía, pues requería la aprobación del Defensor del Pueblo y, posteriormente, llevar a cabo un proceso judicial, son pocos los familiares de desaparecidos que utilizaron dicho mecanismo³⁹.

Más adelante, a través de la creación del Plan Nacional de Reparaciones⁴⁰, se consolida un Registro Único de Víctimas [en adelante, RVU], al cual se integra el Registro Especial de Ausencia por Desaparición Forzada. Dicho registro se constituye como un instrumento público de carácter nacional, inclusivo y permanente, frente al cual todas las personas afectadas durante el proceso de violencia pueden solicitar su inscripción⁴¹.

No obstante, podría considerarse que una de las acciones adoptadas por el Estado que se acerca más a contar con un enfoque humanitario es la creación del Equipo Forense Especializado [en adelante, EFE] al interior del Ministerio Público,

³⁶ COMISIÓN DE ESTUDIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA. "El delito de desaparición forzada en el Perú. Informe". Lima: 2007. Consulta: 10 de octubre de 2015. En: <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista012/desaparacion%20forzada.htm>>

³⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. "Informe Defensorial 55. La Desaparición Forzada de personas en el Perú (1980-1996)". 2002. pp. 254-255.

³⁸ Tal recomendación señalaba lo siguiente: "Para solucionar los problemas legales generados por la desaparición forzada, y en aras de determinar una condición jurídica firme para quienes fueron objeto de una desaparición que permita a sus deudos el ejercicio pleno de sus derechos, la CVR recomienda modificar el Código Civil para establecer una figura legal especial. Dicha figura deberá reconocer mediante declaración judicial la ausencia por desaparición de quien hubiera desaparecido forzosamente, entre mayo de 1980 y noviembre de 2000, sin que se tenga noticia de su suerte o paradero". COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN. "Informe Final". Lima: CVR. 2003. p. 184.

³⁹ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. "Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú". Lima, 10 de junio de 2015. Consulta: 12 de octubre del 2015. <<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/peruobservaciones-preliminares-Final-final.pdf>>

⁴⁰ Dicho Plan fue creado mediante la Ley 28592, publicada el 28 de setiembre de 2006.

⁴¹ CONSEJO DE REPARACIONES. Registro Único de Víctimas. Consulta: 11 de octubre de 2015. En: <<http://www.ruv.gob.pe/registro.html>>

para asumir una labor de búsqueda, recuperación e identificación de las personas desaparecidas durante el conflicto armado interno. Dicha creación se encontró acompañada por el establecimiento del Sub sistema de Derechos Humanos⁴², dentro también del mismo órgano constitucional autónomo. Sin embargo, tal avance no ha venido acompañado por la asignación de personal especializado y recursos económicos para el desempeño de sus actividades de búsqueda.

Se puede observar entonces que, a pesar de dichas iniciativas, en primer lugar, aún se mantienen muchas dudas con respecto a la cantidad de personas desaparecidas en nuestro país durante el periodo de violencia y, en segundo lugar, que los avances en la creación de aparatos especializados no se han concretado a través de su reconocimiento normativo y la asignación de recursos mediante un presupuesto específico. Aquello ha generado como consecuencia que la mayoría de casos investigados por el Ministerio Público se funden en denuncias individuales de familiares, apoyados por Organismos No Gubernamentales u otras organizaciones, que derivan en procesos judiciales cuyo principal propósito se encuentra enfocado en identificar a los responsables de tales desapariciones y establecer sanciones.

B. Las falencias de la estrategia de judicialización empleada por el Estado

En función de lo descrito, es posible advertir que la estrategia adoptada por el Estado peruano para la búsqueda de las personas desaparecidas se centró en la judicialización a partir de la identificación de casos concretos, dejando en segundo plano la importancia humanitaria de dar con el paradero de las víctimas sin requerir de denuncias previas.

Es claro que tanto el objetivo humanitario como el objetivo judicial no se encuentran contrapuestos; sin embargo, ambos se desarrollan en momentos temporales distintos: el primero, por requerir la realización de exhumaciones, permite una intervención más expeditiva acompañada de procedimientos técnicos, mientras que el segundo requiere que se lleve a cabo una investigación de carác-

ter fiscal acompañada de los parámetros rígidos de todo proceso judicial⁴³. En dicha línea, si bien la creación del EFE constituye un gran avance, al encontrarse al interior del Ministerio Público, debe enfrentar diversos obstáculos que tornan burocrático el proceso de búsqueda.

Recientemente, dicha situación fue advertida por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, quien señaló, luego de su última visita del 10 de junio de 2015 al Perú, que la búsqueda de las personas desaparecidas se ha venido realizando “por jueces y fiscales dentro del marco de investigaciones que tienen por objetivo central la determinación de responsabilidades penales de los perpetradores, antes que la búsqueda de la persona desaparecida. Esta estrategia de judicialización limita en gran parte el éxito de la búsqueda”⁴⁴.

En consecuencia, se puede evidenciar que, si bien han existido esfuerzos por implementar medidas legislativas que se ocupen de hacer efectiva la búsqueda de personas desaparecidas forzosamente, las mismas constituyen iniciativas aisladas que no se enmarcan al interior de una política pública integral con un verdadero enfoque humanitario. Las circunstancias actuales demuestran que se hace necesaria una actitud más proactiva por parte del Estado frente a la búsqueda de desaparecidos, así como un marco estructural y una estrategia que acompañen a dicho proceso.

V. ESTÁNDARES PARA LA REALIZACIÓN DE UNA POLÍTICA EFECTIVA DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS

A partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible advertir la existencia de determinados parámetros internacionales en lo que respecta a la implementación de planes nacionales de búsqueda de personas desaparecidas. En razón a ello, cabe resaltar que la Corte IDH, en su reciente sentencia sobre el *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara v. Perú*, destacó que resulta apremiante que el Estado peruano implemente un plan nacional en esta materia que se ajuste a dichos estándares:

⁴² Dicho Subsistema se encuentra conformado por fiscalías provinciales, a las que se otorgó competencias para conocer casos de derechos humanos, conservando su misma carga procesal. INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS. Subsistema Ministerio Público. Consulta: 12 de octubre de 2015. En: <<http://idehpucp.pucp.edu.pe/seguimiento/subsistema-ministerio-publico/>>

⁴³ EQUIPO FORENSE ESPECIALIZADO. “Consultoría para la Evaluación del Trabajo de Exhumaciones”. p. 3. Consulta: 12 de octubre de 2015. En: <<http://www.mpfm.gob.pe/iml/efe.php>>

⁴⁴ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. “Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú”. Lima, 10 de junio de 2015. Consulta: 12 de octubre del 2015. En: <<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/peru-observaciones-preliminares-Final-final.pdf>>

“La Corte considera pertinente instar al Estado que adopte una estrategia nacional de búsqueda y determinación del paradero de personas desaparecidas en el conflicto armado en el Perú, paralela y complementaria a los procesos judiciales, mediante la cual se asegure el levantamiento de la información disponible sobre posibles sitios de inhumación o entierro y se proceda a su identificación, registro y protección para su preservación, así como se inicien y/o continúen de manera sistemática y rigurosa, las acciones que resulten necesarias para la exhumación de restos en dichos sitios, y se asegure el uso de los diferentes medios de identificación forense”⁴⁵.

Así, en base a lo determinado por la Corte IDH, nos ocuparemos de detallar y desarrollar a continuación los estándares que debe seguir dicho plan en nuestro país. En primer lugar, la búsqueda efectiva de personas desaparecidas debe ser realizada *ex-officio* y de forma independiente a los procesos judiciales en curso. Si bien durante muchos años la importancia de este asunto se ha encontrado presente en la jurisprudencia de la Corte IDH, la misma estuvo concentrada principalmente en la realización de procesos penales y el enjuiciamiento de los culpables como medio para determinar la ubicación de los cuerpos⁴⁶.

No obstante, con el tiempo, dicho parámetro fue variando y se fue ampliando la posibilidad de que la política de búsqueda pueda realizarse por medios no judiciales. En razón a ello, con la finalidad de que estas acciones no se vean mermadas por la dilación de los procesos judiciales, actualmente se ha establecido que estos mecanismos y sus respectivos planes requieren constituirse como “una estrategia centrada en la búsqueda, identificación y restitución de restos, independientemente de los procesos judiciales”⁴⁷.

Precisamente, la Corte IDH ha enfatizado que “la investigación y judicialización penal no es incom-

patible con la adopción de diferentes mecanismos adecuados y efectivos para localizar el paradero de las personas desaparecidas o localizar sus restos de modo que se determine con certeza su identidad, por lo que ambas medidas pueden complementarse mutuamente”⁴⁸.

En segundo lugar, es ineludible la “asignación de recursos humanos, financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo” necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa⁴⁹. En dicho sentido, se requiere contar con un presupuesto que permita cubrir todos los gastos que se precisen para su implementación.

Asimismo, es clave contar con un equipo altamente capacitado en la exhumación e identificación de restos mortales, que tenga acceso a un banco de datos genéticos que facilite la identificación de los cuerpos⁵⁰. Tal como ha señalado el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU, el uso más extensivo de los análisis de ADN permite “prevenir identificaciones erróneas y posibilitar la identificación de cientos de cuerpos que fueron exhumados pero permanecen sin identificar”⁵¹.

Finalmente, resulta fundamental que exista un compromiso claro de cooperación en la búsqueda de personas desaparecidas que se vea reflejado en todos los órganos del Estado que puedan verse involucrados. Aquel sería el caso, en definitiva, de las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; no únicamente en lo que respecta a la entrega de la información, sino también a través de la implementación de mecanismos de coordinación que permitan atender tanto las necesidades humanitarias, mediante la búsqueda e identificación de los cuerpos de las víctimas, como combatir la impunidad de estos casos en sede judicial.

⁴⁵ Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, número 299, párrafo 318.

⁴⁶ OLIVERA ASTETE, Jean Franco. “La verdad como forma de reparación en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación a la transición peruana”. Tesis para optar por el Título Profesional de Abogado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho. 2014. p. 156.

⁴⁷ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. “Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú”. Lima, 10 de junio de 2015. Consulta: 12 de octubre del 2015. En: <<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/peru-observaciones-preliminares-Final-final.pdf>>

⁴⁸ Corte IDH. *Caso Comunidad Campesina de Santa Bárbara v. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C, número 299, párrafo 317.

⁴⁹ Corte IDH. *Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de febrero de 2012. Serie C, número 240, párrafo 290.

⁵⁰ Corte IDH. *Caso Masacres de bidemo*, Reparaciones y Costas. La informacis Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU sobre la materia, *Río Negro vs. Guatemala*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C, número 250, párrafos 268-269.

⁵¹ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. Óp. cit. Loc. cit.

En ese sentido, también resulta importante la participación de distintos actores sociales que cumplan la función de fiscalización. Sobre ello, es posible referirse al “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”, un instrumento jurídico que detalla las conductas, tareas y actividades que el Estado y la sociedad en general deben adoptar frente a la problemática de las personas desaparecidas⁵².

En su norma 15, resalta la importancia de incluir en los procesos de búsqueda de víctimas de desapariciones forzadas, de ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales y en los de investigaciones forenses “a organizaciones locales, nacionales o internacionales para contribuir a la efectividad de los procesos técnicos, jurídicos y de trabajo psicosocial, así como para velar por el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales en los aspectos legales y científicos, con la exigencia de que actúen con transparencia, independencia y objetividad”⁵³.

A. Órgano encargado de su implementación: Propuesta para el caso peruano

En atención a los parámetros establecidos para implementar un plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas, consideramos que la implementación de esta estrategia en nuestro país debe llevarse a cabo por un órgano centralizado que, adicionalmente, cuente con determinados requisitos, tales como autonomía e independencia funcional, alcance nacional y facultades para exigir la colaboración de otros órganos públicos.

A partir de ello, consideramos oportuno identificar un órgano que cumpla con las condiciones para desempeñar dicha función al interior de la estructura actual de nuestro Estado. En ese sentido, sostenemos que el órgano más idóneo para dicho fin es la Defensoría del Pueblo, un órgano constitucional autónomo creado directamente por la

Constitución de 1993⁵⁴. Los artículos 161 y 162 de la Carta Fundamental resaltan, en primer lugar, su autonomía funcional y la obligación de los órganos públicos de colaborar con dicha entidad cuando la misma lo requiera y, en segundo lugar, su especial labor tanto en lo que respecta a la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de los ciudadanos como en materia de supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos⁵⁵.

De ello se desprende, en primer lugar, que dicho órgano, como ente constitucional autónomo, no se encuentra sujeto a mandato imperativo de ningún otro poder público y goza de la atribución de establecer por sí mismo sus políticas institucionales, su manejo económico-administrativo, y, a su vez, cuenta con capacidad de autorregulación reglamentaria⁵⁶. Aquello favorecerá la coordinación con otros organismos constitucionales autónomos como el Ministerio Público pues, al encargarse de la presente función, requieren ostentar el mismo grado de autonomía al interior del aparato del Estado. Por tal motivo, se encontraría exento de cualquier injerencia en el cumplimiento de su labor de investigación y búsqueda. Asimismo, cuenta con facultades derivadas de la Constitución para solicitar información a diversos órganos públicos, lo cual puede facilitar la recolección de datos que faciliten el propósito del plan nacional de búsqueda de personas.

Otro aspecto relevante es que la actuación de la Defensoría del Pueblo es de carácter dual, pues se forja tanto a petición de parte como de oficio⁵⁷. Esta característica permite el adecuado cumplimiento de uno de los parámetros establecidos por la Corte IDH, en relación con la necesidad de que la búsqueda de personas desaparecidas se realice *ex-officio*.

Por último, consideramos que una de las potencialidades más importantes que posee dicho ente es su legitimidad cívica ante la ciudadanía. Desde su creación, la Defensoría ha sido un organismo aten-

⁵² REÁTEGUI, Félix. “Desaparición forzada y derechos de las víctimas. Respuesta humanitaria a las demandas de verdad, justicia y reparación en el Perú”. Lima: IDEHPUC. 2012. p. 25.

⁵³ *Ibid.* p. 30.

⁵⁴ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú. Lima, 10 de junio de 2015. Consulta: 12 de octubre del 2015. En: <<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/peru-observaciones-preliminares-Final-final.pdf>>

⁵⁵ Artículo 161°.- “La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere [...]”.

Artículo 162°.- “Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía [...]”.

⁵⁶ GARCÍA TOMA, Víctor. “La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo”. Lima: Gaceta Jurídica. 2013. p. 496.

⁵⁷ *Ibid.* p. 499.

to a las necesidades de los ciudadanos, con la finalidad de lograr una adecuada satisfacción de sus derechos. Ejemplo de ello, que resulta pertinente para nuestro caso, es que este organismo ha estado estrechamente involucrado en el proceso de búsqueda de personas desaparecidas desde finales del siglo pasado, habiendo realizado significativos aportes en lo que respecta a la atención de dicha problemática.

Recientemente, el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU reconoció “el importante trabajo de la Defensoría del Pueblo apoyando y aconsejando a los familiares de las víctimas de las desapariciones forzadas, así como monitoreando e impulsando políticas públicas relativas a la verdad, la justicia, la reparación y la memoria”⁵⁸. Adicionalmente, el Grupo de Trabajo indicó que durante sus visitas a las ciudades de Lima, Ayacucho y Huánuco, pudo constatar la credibilidad y respeto que la Defensoría tiene frente a los diferentes actores, por lo que instó al Estado a otorgarle un mayor apoyo institucional y financiero, calificándolo como esencial para su labor⁵⁹.

B. Fórmula normativa de la propuesta

Por todas las consideraciones anteriormente expuestas, nuestra propuesta normativa⁶⁰ para la implementación de la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas Forzosamente consiste en la incorporación de un artículo único en la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en los siguientes términos:

Artículo 9-B.- “Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas Forzosamente

La Defensoría del Pueblo implementa y ejecuta la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas Forzosamente”.

Para tal propósito, será necesaria la aprobación de una norma con rango legal a cargo del Congreso de la República, ente que ejerce el Poder Legislativo en nuestro país, mediante la cual se amplíen las funciones de la Defensoría del Pueblo como órgano encargado de la presente Política.

En dicha Ley, se va a requerir delimitar minuciosamente, entre otros temas, las siguientes cuestiones:

1. Los objetivos y medios de ejecución de la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas Forzosamente.
2. Las garantías para el ejercicio de sus responsabilidades y estructura.
3. Los mecanismos de coordinación con las autoridades involucradas.
4. El mecanismo de financiamiento para llevar a cabo sus funciones.

VI. REFLEXIONES FINALES

Tomando en consideración las características de nuestro ordenamiento y, en específico, la existencia de un órgano especializado que goza de autonomía constitucional, tanto orgánica como funcional, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, podemos apreciar que existen las condiciones jurídicas para que, a partir de una modificación legislativa, se implemente la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas Forzosamente. Cabe señalar que dicha fórmula legal es únicamente el primer paso a seguir; resulta fundamental que dicha política cuente con un soporte político, económico y técnico para llevar a cabo de manera eficiente y adecuada sus objetivos, a través de un enfoque humanitario.

Asimismo, se requiere la participación intersectorial de diversos actores, tanto al interior del aparato estatal, como es el caso del Ministerio Público, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como de representantes de la sociedad civil, cuya labor de seguimiento es esencial. Finalmente, consideramos que, para poner en marcha acciones como la propuesta, es de vital importancia la existencia de un compromiso y voluntad real que busque garantizar los derechos humanos de las familias afectadas, que hasta el día de hoy viven con la angustia de no saber la verdad de lo sucedido con sus seres queridos.

⁵⁸ GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS DE LA ONU. “Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a Perú”. Lima, 10 de junio de 2015. Consulta: 12 de octubre del 2015. En: <<http://onu.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/peru-observaciones-preliminares-Final-final.pdf>>

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Como antecedente de la incorporación de una medida similar, es posible hacer referencia a la Ley 30394, promulgada el 22 de diciembre de 2015, a través de la cual, precisamente, se extienden las funciones de la Defensoría del Pueblo para ocuparse de la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelas, Inhumanos y Degradantes. En <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/ley-que-amplia-las-funciones-de-la-defensoria-del-pueblo-com-ley-n-30394-1326107-1/>