

**La Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas a razón
y en contexto del conflicto armado en Colombia: búsqueda
humanitaria y autonomía burocrática**

Ivan Ramírez Zapata

201810818

Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Sociales
Programa de Maestría en Ciencia Política

Bogotá

2020

Contenido

Agradecimientos	3
Introducción	6
1. Conflicto armado interno, Acuerdo Final y UBPD	7
2. Pregunta de investigación.....	11
3. Argumento.....	14
4. Recolección de información y metodología.....	20
5. Plan de la tesis	22
Capítulo 1. Conceptos y argumento	23
1. Justicia transicional y Estado	23
2. Burocracia y autonomía	27
3. Investigación forense y verdad.....	33
4. Justicia transicional y acción estatal en Colombia	37
5. De vuelta al argumento	41
Capítulo 2. Sufrimiento moral, conflicto armado y desaparición	44
1. Cuerpo, muerte, desaparición y sufrimiento moral	45
2. Sufrimiento moral y conflicto armado	47
3. El sufrimiento moral de la desaparición.....	48
Capítulo 3. Búsqueda de personas desaparecidas en Colombia: de las primeras denuncias a la UBPD	53
1. El Acuerdo Final y la UBPD.....	53
2. Antes de la UBPD: de cuatro décadas de búsqueda.....	56
4. La UBPD: principales características.....	67
3. El factor internacional	70
5. Transición institucional	75
Capítulo 4. Tres niveles de autonomía (y la autonomía endógenamente escindida para la búsqueda)	77
1. Autonomía político-administrativa	78
2. Autonomía jurisdiccional: el ámbito de lo humanitario.....	82
3. La autonomía endógenamente escindida para la búsqueda.....	86
Conclusiones	103
Anexo. Relación de personas entrevistadas	110
Bibliografía	112

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin la generosidad y gentileza de víctimas del conflicto armado, servidores públicos, defensores de derechos humanos, expertos internacionales, investigadores y activistas, que me concedieron su tiempo para entrevistarles y aportaron las ideas, puntos de vista y reflexiones que son el principal sustento de este trabajo. Por ello, les estoy infinitamente agradecido. (En algunos pocos casos, las entrevistas fueron coordinadas con las asistentes o colegas de los entrevistados; reconozco su diligencia y mi agradecimiento va también para ellos). En Perú, dos servidores públicos compartieron conmigo sus impresiones sobre la búsqueda humanitaria de personas desaparecidas. Aunque no incluyo en mi trabajo comentarios sobre el caso peruano, conversar con ellos me ayudó a ampliar mi comprensión de los problemas más comunes que enfrenta la acción estatal en este tema. Les agradezco también por su aporte.

Mi trabajo fue dirigido por la abogada y antropóloga Juana Dávila Sáenz. Mi deuda con ella no solo está en lo que hizo para materializar el potencial de mi propuesta de investigación, sino también en la paciencia, honestidad y generosidad que mostró desde nuestro primer contacto. Juana aceptó dirigir mi trabajo sin conocerme, sin tener mayores referencias sobre mí, y a pesar de que las primeras intuiciones que le hice llegar sobre lo que esperaba de esta investigación eran desordenadas y gaseosas. Tuvo que lidiar, además, con mis retrasos para entregar avances y con mi terquedad sobre algunos aspectos puntuales de la investigación. Los aportes que hay en esta tesis existen gracias su dirección. No puedo estar más en deuda con ella.

Juana me presentó a los abogados Alejandro Jiménez y Felipe León. El primero tuvo a bien compartir conmigo algunas ideas que ha ido encontrando en una investigación sobre oficinas de búsqueda de personas desaparecidas en varios países del continente. El segundo me puso en contacto con algunas de las personas entrevistadas para este trabajo. Por otra parte, Ángela Lezcano, Milena Sarralde, Camila López Lara, Alexandra García, Daniel Fernández y Paola Fonseca me dieron el contacto de algunas de las personas a las que entrevisté. Mi agradecimiento a ellas/os.

Otra persona fundamental para la realización de este trabajo es la politóloga Devin Finn, quien desde hace un tiempo viene investigando la política de la acción forense en Perú y Colombia. De hecho, mi primer acercamiento a este tema en Colombia ocurrió cuando Devin me contrató por un periodo breve a finales del año 2018 para recoger cierta

información para su investigación. Devin, además, fue una de las primeras personas con las que me reuní a tomar un café en Bogotá, y con el tiempo se convirtió en una gran amiga y consejera. Mil gracias por todo.

La primera propuesta de investigación de esta tesis la formulé bajo la supervisión del profesor Miguel García en uno de los cursos del Programa de Maestría. Y aunque el resultado final se aparta en varios aspectos de dicha propuesta, muchos de los consejos y observaciones de Miguel sobre la práctica investigativa me ayudaron a resolver los problemas que fui encontrando durante el desarrollo del trabajo. Miguel también conversó conmigo en varios momentos fuera del horario de enseñanza y respondió algunas preguntas que le envié por correo. En todo el proceso se mostró amable y asertivo. Otra persona amable y generosa fue la abogada Nicole Vásquez Lozada, quien leyó varias partes de la presente tesis e hizo observaciones que permitieron afinarla. Asimismo, Alexandra Hibbett me ayudó gentilmente a mejorar el resumen en inglés de este trabajo.

Una mención necesaria corresponde a Félix Reátegui, Ponciano del Pino y Eduardo Dargent, quienes apoyaron mi llegada a la Universidad de Los Andes, y a Javier Alarcón, Marie Manrique, Camile Boutron, y Andrés Tafur Villareal, que me dieron las primeras pistas y recomendaciones de cara a mi llegada a Bogotá. Ya durante el desarrollo de mis estudios, y del presente trabajo, varias personas mostraron disposición para escuchar mis ideas y me ofrecieron pistas, réplicas, palabras de aliento, o bien me referenciaron con otros interlocutores. Menciono a Marcela Ceballos, Luis Carlos Sánchez, Diana Montealegre y Lorena Romo, a los profesores Iván Orozco, Alejandro Castillejo, Felipe Botero, Juan Carlos Rodríguez Raga, Luis Bernardo Mejía, Pablo Sanabria, Andrés Hernández Quiñones y Carlo Nasi, y a las profesoras Angélica Rettberg e Ingrid Bolívar. Gracias por su tiempo y palabras. Fue Pablo Sanabria quien me sugirió a Juana como directora de tesis. Asimismo, Carlo Nasi y Angélica Rettberg fueron luego jurados de mi sustentación de tesis. Sus comentarios, observaciones y aportes mejoraron la redacción final del documento.

Me resultó bastante retador realizar la presente investigación por mi condición de ciudadano extranjero. Una de las satisfacciones de hacer este trabajo fue el comprobar que tengo la capacidad de plantear una pregunta de investigación acerca de un país que no es el mío y ensayar una respuesta. A su vez, conocí en Colombia a gente muy amable y hospitalaria. Una mención especial va para Angélica, con quien tengo una amistad de varios años, y en quien siempre he encontrado apoyo y calidez. Ella y sus padres, César Beltrán, y Marta Gómez, me acogieron por varios días en su hogar, me incluyeron en sus

momentos familiares y, en general, me dieron más de lo que yo he podido retribuirles. Por todo ello, el presente trabajo va dedicado a ellos.

Mi estancia en Bogotá se vio enormemente beneficiada por el buen trato de Doña Rosa, Don Ernesto y su familia: los mejores caseros que puede encontrar; el trato con ellos fue más allá de una relación contractual para convertirse en un vínculo amical. Agradezco a Laura Correa por presentarme a dicha familia, y por el primer paseo largo que tuve por la ciudad.

Un recuerdo especial de mi estancia en Bogotá corresponde a los momentos que pasé con Gisselle Vila, Maria Gracia Córdova y Gabriel Moreno, compatriotas peruanos con los que coincidí durante varios meses y en los que encontré amistad, calidez y buena onda. Aunque lo conocí menos, fue reconfortante saber que podía contar con la sencillez y el apoyo de Milton Tejada cuando fuese necesario. Otro compatriota al que debo agradecer es el profesor Rodolfo Núñez, con quien tuve algunas conversaciones estimulantes en la universidad.

No puedo dejar de agradecer la amistad de varias personas maravillosas que conocí en Bogotá. A Silvia Leyva, por su curiosidad inacabable e imaginación galopante. A Carlos Herrera, por la amistad construida sobre cursos, preocupaciones académicas, experiencias laborales y varios momentos de camaradería; él y Aura María me incluyeron en su celebración de la segunda y última Navidad que pasé en Bogotá, lo cual tengo siempre presente. A Nathalia Roa, porque su creatividad y sentido de responsabilidad fueron una inspiración en el último semestre de cursos, en el que realicé la mayor parte del recojo de información para este trabajo. Su amistad y compañía hicieron que mi experiencia como estudiante de posgrado y residente temporal en Bogotá fuera mejor de lo que esperaba. Y aunque solo me lo encontré una vez, agradezco a Gustavo Andrade por la primera salida de parche grupal, que fue entretenida y alegre.

Finalmente, la idea de estudiar una maestría no hubiera sido posible sin el sacrificio y el aliento de mis padres, mi hermana, mi abuelo y mis abuelas. Su amor fue indispensable desde el inicio del proyecto de realizar un posgrado, y sigue siendo indispensable al momento que escribo estas líneas.

Introducción

El 14 de junio del año 2015, la siguiente comunicación, enviada por un compañero de trabajo, llegó a mi bandeja de correo electrónico:

Hasta ahora, hemos asumido la sala de ‘Desaparecidos’ como una que habla de las víctimas de desaparición forzada. Para ello, nos estamos basando en la definición de la Convención del 2006, que atribuye el delito de desaparición forzada a acciones en las que el Estado, o grupos que actúan en colaboración con el Estado -o con la anuencia del Estado- son los responsables. El problema es que las cifras sobre desaparecidos incluyen víctimas por ejecuciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, que no sé si están capturadas en la idea de desaparición forzada. Curiosamente, la CVR parte de un concepto distinto, que incluye en la definición de desaparición la posibilidad de que esta haya sido perpetrada también por organizaciones subversivas. De hecho, no estoy seguro de que sea lo mejor partir de la definición internacional, no solo porque esto deja fuera a las víctimas que dicen que su familia desapareció por acción de organizaciones subversivas, sino también porque deja fuera al universo de personas fallecidas por ejecución arbitraria y ejecución extrajudicial. Más aún, casos como Los Cabitos suponen varios delitos, donde desaparición forzada, ejecución extrajudicial y otros aparecen mezclados. Entonces, pregunto si es mejor seguir con la definición internacional de la Convención, o usar otra; por ejemplo, la que propone el proyecto de Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en donde se define como desaparecida a toda persona que por producto de la violencia del periodo 1980-2000 se desconoce su paradero.

En ese entonces, yo era parte del equipo que elaboró el guion y la exposición permanente del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM), espacio nacional de memoria sobre el conflicto armado interno peruano (1980-2000). De allí que algunas referencias podrían ser ajenas al lector colombiano: la CVR refiere a la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, que entregó su informe en el año 2003; Los Cabitos es el nombre con el que popularmente se conoce a una base militar de la región Ayacucho, en la que se cometieron varias violaciones de derechos humanos; el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, fue una propuesta impulsada principalmente por organizaciones de víctimas del conflicto armado, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y organizaciones no gubernamentales (ONG), que tuvo como base el “enfoque humanitario” para buscar personas desaparecidas, y que logró concretarse en una iniciativa de política pública con la creación de la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas (DGBPD), en julio del año 2016.

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en el 2006 por Naciones Unidas, y referida coloquialmente en el mencionado correo, define la desaparición forzada como

el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con su autorización, apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (Naciones Unidas, 2007: 2).

La Convención es un instrumento internacional que se ha posicionado como una de las principales referencias para la lucha contra la desaparición. Su definición se centra en el agente perpetrador de la desaparición. Esto resulta coherente con el objetivo de judicialización de la desaparición: caracterizarla como una acción penal e identificar a los responsables. Es de esta manera que tradicionalmente se ha combatido la práctica de la desaparición en Latinoamérica desde finales del siglo XX, y es desde esta perspectiva que en el año 2000 se emitió en Colombia la Ley 589, que la tipificó como delito.

Sin embargo, a mediados de la década del 2000, comenzó la sistematización de reflexiones en el sentido de orientar la intervención estatal sobre la desaparición no solo desde un enfoque judicial, sino también desde una perspectiva humanitaria. Esta pone el énfasis no en el agente perpetrador del delito, sino en el dolor que la desaparición de una persona supone para sus familiares y seres queridos. Dicho de otra manera, el enfoque judicial parte de la intención de sancionar a quien produce sufrimiento, mientras que el enfoque humanitario parte de aliviar a quien siente dicho sufrimiento. Es hacia allí que se orienta el “enfoque humanitario” que trata de implementar la DGBPD en Perú, y es también esa la orientación que sigue el trabajo de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (UBPD) en Colombia. La presente investigación trata sobre esta última.

1. Conflicto armado interno, Acuerdo Final y UBPD

Colombia es un país que, desde mediados del siglo pasado, ha vivido en una situación constante de enfrentamiento político armado¹. Un primer ciclo de violencia tuvo lugar

¹ Guerras internacionales, guerras civiles, genocidios, dictaduras y conflictos armados internos han sido episodios característicos del siglo XX. Se ha calculado que, en este, 231 millones de personas murieron a consecuencia de guerras y conflictos (Leitenberg, 2006). Las dictaduras latinoamericanas del cono sur y

entre las décadas de 1940 y 1960, donde el conflicto político entre liberales y conservadores habría causado 200 mil muertes aproximadamente (Oquist, 1978)². Un segundo ciclo empezó a mediados de 1960, con la formación de varios grupos insurgentes y la consecuente respuesta armada de sucesivos gobiernos, dando lugar a una escalada de violencia que para la década de 1990 involucraba a grupos paramilitares, narcotráfico, miembros de las Fuerzas Armadas y una compleja red de financiadores, testaferros y lavadores de dólares. Luego de sucesivas tentativas de encontrar soluciones políticas negociadas al conflicto armado, y de diversas iniciativas –exitosas y fallidas- para promover el desarme de los actores en disputa, el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular (FARC - EP) -la principal organización guerrillera del país- firmaron, el 24 de noviembre del año 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que fue refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre. El Acuerdo convino un mutuo cese al fuego y prometió

dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (República de Colombia & FARC-EP, 2016: 6).

Según la información del Registro Único de Víctimas, disponible al 1 de enero del 2020, el conflicto armado interno³ colombiano dejó más de 270 mil víctimas directas de

los conflictos internos en Centroamérica, Perú y Colombia, hicieron sus respectivos aportes a esta cifra de víctimas mortales.

² La cifra fue propuesta originalmente por Gonzalo Canal Ramírez en estudios publicados a partir de 1959; posteriormente, Oquist describió la distribución anual de dicha cifra, que rara vez ha sido puesta en cuestión. Canal Ramírez también calculó que dicho periodo produjo 800 mil desplazados. Por entonces, organismos nacionales e internacionales elaboraron también investigaciones para dimensionar el alcance del desplazamiento, aunque muchos de estos cálculos tienen un carácter especulativo (ver, Karl, 2017: 42-43). Dávila Sáenz (2018: 79-87) muestra que la elite política de la época encargó estudios para medir el impacto de La Violencia en la estructura agraria y como parte de una preocupación por la relación entre violencia y propiedad en el ámbito rural.

³ Esta categoría tiene sus raíces en el derecho internacional humanitario y sus dos principales soportes jurídicos en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y en el artículo 1 del Protocolo adicional II. Según la interpretación hecha por el Comité Internacional de la Cruz Roja (2008), hablamos de conflicto armado interno cuando se dan “*enfrentamientos armados prolongados* que ocurren entre

homicidio, más de 7 millones y medio de desplazamientos internos, más de 32 mil víctimas de secuestro, más de 29 mil casos de agresión sexual, 48 955 víctimas directas de desaparición forzada, entre otras cifras (Red Nacional de Información, 2020). Sin embargo, y como mostraré más adelante, para la UBPD, el universo de personas consideradas desaparecidas va más allá del crimen tipificado como “desaparición forzada”, e incluye también a las personas desaparecidas en cualquier circunstancia tipificada como secuestro, reclutamiento ilícito o de ocurrencia de hostilidades entre combatientes, siempre que se trate de hechos acaecidos hasta el 30 de noviembre del 2016, día anterior a la entrada en vigencia del Acuerdo Final (Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, s/f-a).

Un año antes de la firma del Acuerdo Final, las partes reconocieron la necesidad de crear una entidad que realice la búsqueda de personas desaparecidas desde un enfoque humanitario, y anunciaron “la creación de una Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (República de Colombia & FARC-EP, 2015: 1). Dicho compromiso fue reafirmado en el texto del Acuerdo Final (República de Colombia & FARC-EP, 2016: 139-143).

Meses después, el 5 de abril del año 2017, se emitió el Decreto 589, que formalmente organiza a la UBPD. Dicho decreto estableció que el objeto de esta entidad es el de:

dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en el presente Decreto Ley, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género.

Asimismo, la UBPD nació como “un mecanismo humanitario y extra-judicial”, que no podrá “ni sustituir ni impedir las investigaciones de carácter judicial a las que haya lugar” para efectos de “establecer las circunstancias y responsabilidades de la victimización del caso asumido por la UBPD” (Presidencia de la República de Colombia, 2017b: 7-8). Dicho de manera sucinta, el carácter humanitario de la búsqueda propone

fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar *un nivel mínimo de intensidad* y las partes que participan en el conflicto deben poseer *una organización mínima*” (las cursivas corresponden al texto original).

que esta tiene como finalidad encontrar a la persona desaparecida y reunirla con su familia (si la persona es hallada con vida), o encontrar sus restos mortales y darle un entierro digno (si se descubre que la persona ha fallecido). En cualquiera de los casos, además, corresponde investigar las circunstancias en las que la persona desapareció y determinar su último paradero. Además, la búsqueda humanitaria es participativa, porque se considera que la persona o familia que busca debe formar parte del proceso de búsqueda, tanto por lo que puede aportar a la investigación, como para asegurar que el proceso responda a sus necesidades. Por su parte, el carácter extra-judicial implica que la búsqueda no tiene como objetivo perseguir a los responsables penales de la desaparición, y que existen garantías de confidencialidad para que las personas que aporten información para casos desaparición no sean incluidas en procesos judiciales. También es importante decir que la búsqueda humanitaria no excluye el uso posterior de la acción judicial; esto es, una persona puede buscar a su ser querido a través de la UBPD, y posteriormente llevar su caso a una instancia judicial en un proceso aparte.

Finalmente, la UBPD forma parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que consta de “mecanismos judiciales y extrajudiciales que se pondrán en marcha de manera coordinada con el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en él, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición, y la transición del conflicto armado a la paz” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, s/f: 24). El SIVJRNR está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV); la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); las medidas de reparación integral, y la UBPD. En su conjunto, el SIVJRNR constituye la concreción institucional del punto 5 (“Víctimas”), que sostiene que las víctimas del conflicto armado deben estar en el centro de la implementación del Acuerdo⁴.

⁴ El Acuerdo Final consta de seis puntos: 1) reforma rural integral, 2) ampliación de la participación política; 3) cese al fuego bilateral; 4) lucha contra las drogas ilícitas; 5) víctimas; 6) mecanismos de implementación y seguimiento al Acuerdo. Ver: República de Colombia & FARC-EP (2016). Para un resumen sobre el proceso de las negociaciones de paz y los contenidos del Acuerdo, ver: Nasi & Rettberg (2016).

2. Pregunta de investigación

No son las instituciones del SIVJRNR las únicas vinculadas a la búsqueda de personas desaparecidas, ni es recién desde la firma del Acuerdo Final que el Estado colombiano las busca. Como muestro en el capítulo 2, hay casi cuatro décadas de acción estatal en Colombia para abordar casos de desaparición, y de violaciones de derechos humanos en general: normas, oficinas y programas han proliferado en el país desde la década de 1980 en temas como desarme y reintegración de grupos ilegales, combate el narcotráfico, investigación sobre hechos particulares del conflicto armado, reparación y resarcimiento a las víctimas, programas de desarrollo en territorios, atención al desplazamiento interno etc. Así, la institucionalidad para procesar los legados del conflicto armado en general, y de búsqueda de personas desaparecidas en particular, tiene una historia larga sobre la cual se asienta el desarrollo institucional impulsado por el Acuerdo Final. Se trata, sin embargo, de un panorama cuya comprensión requiere considerar también la historia de activismo de las organizaciones de víctimas de violaciones a los derechos humanos, y de individuos y organismos de la sociedad civil, que desde la década de 1970 han venido denunciando actos de tortura, asesinato, masacres, amenazas, desapariciones, y demás atentados contra su vida y de sus familias (Tate, 2007; Aparicio, 2012; Vera Lugo, 2017; Dávila Sáenz, 2018).

La movilización liderada por las víctimas organizadas es especialmente relevante para entender los retos que atraviesa la puesta en marcha de la UBPD: no solo tiene un mandato orientado explícitamente a atender el sufrimiento de las víctimas, sino que es un consenso entre personas involucradas con la desaparición desde distintos ámbitos que el compromiso de crear la UBPD fue un logro de las víctimas organizadas, así como lo fue la designación de la abogada Luz Marina Monzón como directora de esta entidad. Sin embargo, las experiencias previas en Colombia y otros países de la región en búsqueda de personas desaparecidas, la preocupación de académicos por el control político de entidades públicas de derechos humanos, y la coyuntura política colombiana al momento de formular la presente investigación, me llevaron a preguntarme si la UBPD cuenta con la suficiente autonomía para realizar acciones que den respuesta a los reclamos y exigencias de las víctimas, presentes en su origen y transversales a su desarrollo institucional. Así, la pregunta que guía el presente trabajo es: ¿cuál es el grado de autonomía burocrática de la UBPD frente a otros actores vinculados a la búsqueda de personas desaparecidas, entre ellas, organizaciones de la sociedad civil, las otras entidades del SIVJRNR, y aquellas entidades que se ocupan de judicializar la

desaparición?, ¿y cuál es la relación entre esta autonomía y las decisiones que la UBPD ha ido tomando? Dicho de forma breve, entiendo autonomía burocrática como una situación en la que la acción de burócratas es congruente con su propia agenda, y a la cual asienten el resto de actores interesados en el tema sobre el cual dichos burócratas trabajan.

Tres razones me llevan a considerar relevante la pregunta por la autonomía. La primera tiene que ver con el enfoque judicial, que ha sido el principal orientador de la acción estatal contra la desaparición por varias décadas. Dado que el enfoque judicial busca identificar responsables de un crimen, los resultados de la búsqueda de personas desaparecidas se encuentran condicionados por la manera en que transcurren los procesos de judicialización. Sin embargo, hay bastante evidencia sobre los obstáculos políticos y la reticencia de autoridades a promover una judicialización eficiente y efectiva en Latinoamérica (Collins, 2010; Burt, 2014; González-Ocantos, 2016). Por su parte, el grueso de mis entrevistas para esta investigación señaló la ausencia de voluntad política en Colombia para abordar la desaparición desde el enfoque judicial como una realidad palpable, y uno de los motivos que permitieron justificar la creación de la UBPD⁵. Así, llegué a la pregunta por la autonomía a la luz de la realidad reportada para Colombia y otros países de la región sobre la voluntad política y los obstáculos políticos que rodean a la acción estatal bajo el enfoque judicial, y queriendo averiguar si estos problemas continúan presentes en la UBPD, o si en su lugar hay otros.

La segunda razón sigue una preocupación presente en varias investigaciones sobre el trabajo de instituciones públicas de derechos humanos: el de la relación entre estas y las élites políticas, bajo el supuesto de que la buena implementación y el buen funcionamiento de las primeras depende de decisión de las segundas, o de una voluntad política que rompa entrapamientos burocráticos y ponga en marcha reformas significativas (Tate, 2007; Borzutzky, 2017). ¿Sería posible encontrar un patrón similar para el caso de la puesta en marcha de la UBPD?

⁵ La desaparición es particularmente difícil de investigar porque consta de conjunto de acciones pensadas para no dejar rastro: ocultar a la víctima vuelve difícil a la justicia encontrar la evidencia material del hecho y, consecuentemente, identificar a los responsables (Anstett & Dreyfus, 2015; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016). De manera más general, contextos de guerra, dictadura o genocidio tienden a producir aquello que Arendt señalaba sobre los Estados totalitarios, a saber, “verdaderos agujeros de olvido en los que las personas tropiezan por accidente, sin dejar rastros comunes de su existencia anterior como un cuerpo y una tumba” (1973: 434).

La tercera razón fue la coyuntura política. Llegué a Colombia el primer día de agosto del año 2018. A la semana siguiente asumió la presidencia del país Iván Duque, representante del partido político Centro Democrático, el único grupo político que se opuso al Acuerdo Final desde su inicio. Diversos analistas han mostrado una preocupación sobre lo que esto significaría de cara a la implementación del Acuerdo Final. Dos autoras han descrito la actuación del gobierno en su primer año como una reinterpretación del Acuerdo Final en términos de una “paz minimalista”.

que van desde el impulso de reformas en temas neurálgicos como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) hasta la adopción de políticas que limitan el alcance o incluso contradicen los objetivos del acuerdo, pasando por el recorte presupuestal y el cambio de funcionarios de alto nivel de las principales entidades encargadas de la implementación del ADP [Acuerdo de Paz]. Esto último no ocurrió exclusivamente en los asuntos de la paz (Saffon Sanín y Güiza Gómez, 2019: 219)

En efecto, la JEP es la entidad del SIVJRN a la que el gobierno le ha dedicado sus mayores esfuerzos de modificación desde el inicio del más reciente mandato presidencial. Entre otros hechos, destaca la objeción que el Presidente Duque hizo el día 10 de marzo del 2019 a seis de los 159 artículos de la ley estatutaria de la JEP (instrumento que establece su objeto, naturaleza, principios, competencias y estructura general). Se trataba del último instrumento jurídico por aprobar para que la JEP completara su marco normativo. Luego de varias semanas de debate, primero en la Cámara de Representantes, y luego en el Senado, las objeciones fueron finalmente rechazadas por la Corte Constitucional, ente que ordenó a Duque sancionar la ley estatutaria, lo que fue hecho en la primera semana de junio (*Semana*, 2019).

Las objeciones de Duque fueron respaldadas por el embajador de Estados Unidos, así como por el entonces Fiscal de la Nación, Néstor Humberto Martínez. Este fue uno de los principales críticos del diseño y naturaleza de esta institución, y sus argumentos sobre el particular conforman el grueso de un libro que publicó sobre el Acuerdo Final (Martínez Neira, 2019) luego de renunciar a su cargo en mayo del 2019, lo que sugiere la especial incomodidad de esta institución para un sector de la elite política colombiana. Todo esto parecía indicar que, efectivamente, la suerte de la UBPD estaría jaqueada por el gobierno. Así, mirándola en el espejo de la JEP, propuse una investigación que asumía que la autonomía de la UBPD estaba en ciernes de ser limitada por las injerencias gubernamentales, o de actores políticos aliados del gobierno, y que ello debía estar

activando estrategias para proteger dicha autonomía. Como mostraré, dicha intuición estaba errada.

Sin embargo, la pregunta por la autonomía me llevó por otro camino de indagación, el de la construcción las decisiones de operación y política pública dentro de la UBPD en medio de este contexto de ofensiva política en contra del capítulo “Víctimas” del Acuerdo Final.

El mandato humanitario de la UBPD, que pone la preocupación por el dolor de los familiares de las víctimas en el centro de su trabajo; el origen transicional de la UBPD, que postula la participación de las víctimas como un requisito para la correcta implementación de las acciones de atención y reparación; y la jerarquía moral de las víctimas ganada a través de su incidencia en favor de la creación de la UBPD y de la designación de directora, son elementos que han llevado a orientar la acción de la UBPD en favor de estas, y a priorizar sus conocimientos, emociones, y expectativas en la construcción de sus planes de búsqueda. En mi investigación, encuentro una tensión entre esta centralidad de las víctimas, y los criterios de objetividad, priorización y creación de indicadores, que acostumbran ser parte de los procesos rutinarios de planeación dentro del Estado, lo que configura uno de los aspectos más complejos de la autonomía burocrática de la UBPD.

3. Argumento

Hasta antes de la aparición de la UBPD, la búsqueda en Colombia era responsabilidad principalmente de la Fiscalía General de la Nación (FGN), y se realizaba únicamente bajo un enfoque judicial, que investiga la desaparición como un crimen y con el objetivo de identificar responsables del crimen y obtener una sanción penal, y en la que encontrar a la persona desaparecida está en función de las necesidades de la investigación judicial⁶. La UBPD, en cambio, opera bajo el enfoque de búsqueda humanitaria, en el que la búsqueda, identificación y entrega de la persona desaparecida tiene como única finalidad aliviar el sufrimiento de familiares y seres queridos del desaparecido.

⁶ En un comentario sobre las acciones de búsqueda, Roza Álvarez y Puerto Valdivieso refieren que el Código de Procedimiento Penal colombiano “establece que el fiscal, como autoridad encargada de dirigir las investigaciones penales, es quien determina la necesidad de practicar las diligencias judiciales de exhumación, como parte de las labores de investigación, de recolección de las pruebas y de establecimiento de la identidad de las personas a las cuales pertenecen los cadáveres o los restos humanos” (2016: 54).

La UBPD es una entidad cuyo mandato, la búsqueda humanitaria, es novedoso en el ámbito de la burocracia pública colombiana. Por ello, su proceso de alistamiento y planeación supone también consolidar su autoridad para ejercer las funciones que tiene asignadas. Considero que un aspecto fundamental para la consolidación de su autoridad es la construcción de autonomía burocrática, entendida como la realización de acciones y toma de decisiones en función de objetivos propios, a los cuales asienten el resto de actores sociales con algún interés en búsqueda de personas desaparecidas. Sin embargo, la variedad de actores e instituciones con los cuales la UBPD interactúa y se articula, así como los objetivos que persiguen en distintos escenarios y momentos de la búsqueda, me lleva a considerar la autonomía a la luz de dos preguntas: autonomía para qué y autonomía respecto de quién.

La respuesta que he construido a partir del trabajo de investigación que realicé es que la UBPD tiene tres niveles de autonomía: político-administrativa, jurisdiccional, y de prioridades de la búsqueda.

El proceso inicial de creación de la UBPD da cuenta del primer nivel de autonomía burocrática, la autonomía político-administrativa, que se construyó sobre tres conjuntos de decisiones de arquitectura jurídica e institucional: a) el compromiso en La Habana de hacer autónomas las entidades del SIVJNR; b) la juridificación de dicho compromiso a través de actos legislativos; y c) la organización formal de la UBPD a través de un decreto ley, que además reafirma la no subordinación de la UBPD a otro ámbito de gobierno y establece el mecanismo para la (re)elección de quien encabezará la entidad. Así, la autonomía político-administrativa ha dado libertad de acción a una voluntad política encarnada en Luz Marina Monzón, para que la toma de decisiones está efectivamente libre de obstáculos en ese ámbito. Es consistente con esta situación el hecho de que ningún entrevistado consideró que la injerencia del gobierno o elites políticas se encuentre, en este momento, entre los principales problemas de la UBPD.

Un segundo nivel de autonomía es de orden jurisdiccional, y apunta a resaltar la unicidad de la UBPD, es decir, su idoneidad para buscar desaparecidos en el ámbito operativo específico humanitario y extra-judicial, el cual se construye en los procesos de articulación con otras entidades vinculadas a la búsqueda de personas desaparecidas. Así, la construcción de la autonomía jurisdiccional está sujeta a la interpretación que hace la UBPD del sentido de lo humanitario y los alcances y límites de lo extra-judicial, y tiene consecuencias de cara al acceso, recojo e intercambio de información entre entidades.

El tercer nivel de autonomía es particularmente específico al mandato humanitario, y es el más relevante para entender las paradojas de la autonomía burocrática de la UBPD, en la medida que presenta dilemas nuevos cuya resolución supone decisiones con consecuencias para la generación de resultados. Puntualmente, la UBPD concreta la noción de búsqueda humanitaria no solo en el carácter no judicial de su trabajo, sino también en mecanismos que propicien un amplio espacio para la participación de las víctimas, exigencia presente en el Acuerdo Final⁷. Si la autonomía supone que otros actores asientan al trabajo de la UBPD, esta necesita crearse una reputación que dote de legitimidad a su actuación. Así, la reputación que los funcionarios de la UBPD están construyendo se fundamenta en: a) una búsqueda e identificación eficientes de personas desaparecidas; b) una participación de víctimas que haga de lo primero un proceso de dignificación y alivio. Teóricamente, lo primero se traduce en el hallazgo (con una rapidez mayor a la que ocurría bajo el enfoque judicial) de personas encontradas vivas o de restos humanos (personas sin vida), la determinación de su identidad y entrega a sus familiares. Lo segundo se concreta en un efecto subjetivo de satisfacción emocional de parte de las víctimas. Ambas vías aparecen como caminos necesarios para aliviar el sufrimiento de la persona que busca a su ser querido, que el enfoque humanitario postula como fin último.

Sin embargo, las características de la búsqueda humanitaria y el sufrimiento de las víctimas complican lo que teóricamente se espera de ambos aspectos. Por un lado, el principio de centralidad de la víctima ha llevado a verlas como sujetos productores de conocimiento, en la medida que el contacto directo de su familiar las convierte en los principales conocedores de sus características físicas, carácter y conducta. Del otro, solo cada víctima conoce –y nadie más puede conocer– la dimensión de su sufrimiento y aquello que la re-victimiza. Dado que el sufrimiento es inescrutable por técnicas científicas forenses, el único criterio para determinar su alivio viene dado por su experiencia subjetiva y las manifestaciones externas de satisfacción.

Lo anterior conlleva a que el componente forense de la búsqueda de personas desaparecidas entre en tensión con los elementos morales y subjetivos presentes en las

⁷ La participación de las víctimas fue uno de los principios en los que se basó la construcción del punto 5 (“Víctimas”) del Acuerdo Final (República de Colombia & FARC-EP, 2014). En el texto del Acuerdo Final se describe a la UBPD como “una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio, *con fuerte participación de las víctimas*, para la búsqueda de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (República de Colombia & FARC-EP, 2016: 139; énfasis mío).

demandas de las víctimas⁸. La investigación forense es un campo de disciplinas que aplican métodos científicos para hacer más precisa y eficiente la búsqueda e identificación de restos humanos. El proceso de construcción de legitimidad a través de la participación de las víctimas, el sector inmediatamente beneficiario de la acción de la UBPD, complejiza la acción forense porque el elemento subjetivo de bienestar de la víctima no es compatible con criterios técnico-científicos y de objetividad analítica que lo forense reclama. Esta situación es acentuada por el rol de las víctimas en la creación de la UBPD: las víctimas han ganado una suerte de jerarquía moral sobre la UBPD, que refuerza su exigencia de resultados, por lo que además de ser una población a intervenir, son también una población que interviene. Así, parte del trabajo de esta institución en favor de las víctimas supone gestionar un límite difuso entre dos estrategias para aliviar el sufrimiento: encontrar e identificar personas (con o sin vida), desde la investigación forense; hacer sentir dignificada, reconocida y empoderada a la víctima, desde la pedagogía y la participación. De esta manera, hay al menos dos lógicas operando en la construcción de estrategias de búsqueda en la UBPD: una orientada por criterios forenses de búsqueda, y otra orientada por criterios de participación y dignificación. Al momento de escribir esta investigación, la UBPD está tratando de articular ambas lógicas de cara a al fin superior de alivio al sufrimiento.

Esta tensión se traduce en un problema para conceptualizar los resultados esperados de la búsqueda humanitaria. Esquemáticamente el problema es este. 1) El enfoque humanitario establece que el paso del tiempo es un factor de re-victimización, por tanto, la UBPD debe entregar resultados lo más rápido posible en términos de personas encontradas e identificadas. 2) A su vez, el enfoque humanitario exige que la búsqueda evite una “segunda desaparición” del desaparecido, entendida como la pérdida total de sus restos. 3) Pero, es materialmente imposible buscar a todas las personas a la vez, por lo que se requiere una priorización estratégica de búsqueda. De acuerdo al punto 2, la priorización debería favorecer casos en los que se ha determinado una mayor probabilidad de la localización de cuerpos, lo que a su vez implica mayor probabilidad de identificación. 4) Pero, el enfoque humanitario exige también que los Estados agoten

⁸ Esto también se manifiesta en el trato personal. Para un servidor público forense, un elemento de complejidad en el trato con la víctima es que uno no sabe qué cosas puede hacerla sentir mal, pues cada persona es diferente. Incluso luego de participar de talleres y reuniones de víctimas, encuentra que sigue siendo difícil cómo explicar de la manera más honesta y delicada posible los procedimientos de búsqueda bajo el enfoque judicial. Entrevista 28, 23 de diciembre del 2019.

todos los medios posibles para dar con la persona desaparecida, lo que implica realizar acciones de búsqueda aun cuando el estudio previo indica poca probabilidad de localización. 5) Esto supone que una estrategia de priorización, necesaria bajo una visión de metodología de investigación, corre el riesgo de convertirse en un acto moralmente cuestionable desde el punto de vista del principio de centralidad de la víctima, porque implicaría que hay víctimas cuyo sufrimiento merece mayor atención y hay que atender primero. 6) Además, la obligación estatal de agotar todos los medios posibles no implica una obligación de resultados, ya que buscar no necesariamente conduce a encontrar, y encontrar no necesariamente conduce a identificar. 7) La posibilidad, muy presente, de estos resultados negativos, hacen que para aliviar el sufrimiento no baste con la acción forense; ante ello, la participación y el trato de digno se consideran la mejor manera de intervenir sobre el dolor.

Es así que llegamos a un dilema de resultados, pues tanto los resultados de la investigación forense como de la participación y el trato digno aportan a disminuir el dolor de los familiares de las víctimas. El primero se traduce en hallazgos, confirmación de identidad, y entrega de restos (en caso de ser persona hallada sin vida) o reencuentro (en caso de persona hallada con vida), cuyo éxito depende de hallar personas o cuerpos hallables y con posibilidad de identificación; lo segundo depende fundamentalmente de una acción cuidadosa y diligente de la burocracia de la UBPD, por lo que su éxito se encuentra menos dependiente de factores externos al control burocrático.

La respuesta de la UBPD a este dilema ha sido el de una apuesta grande por la participación de las víctimas, el reconocimiento de sus saberes y la creación de productos pedagógicos, y una menor atención a los aspectos técnico-científicos forenses, con sus respectivos costos y ganancias. Del lado de las ganancias, se reconoce un compromiso real de la UBPD por dialogar con las víctimas y construir metodologías de búsqueda en el que se sientan incluidos; por el lado de los costos, se critica la ausencia de indicadores de resultado institucional y el no haber encontrado personas (con vida o sin vida), ni reportar ninguna identificación, como parte de procesos iniciados desde el ámbito de acción humanitario.

Así, la construcción de la autoridad de la UBPD se sostiene en mecanismos de legitimidad que están teniendo dificultades para complementarse entre sí, pues la necesaria cercanía e interacción con las víctimas y la dimensión forense están aún encontrando su lugar en la estrategia global de búsqueda de esta entidad. Como consecuencia de esto, la UBPD ha producido resultados en términos de acciones

pedagógicas, productos comunicativos e interacción y consulta con organizaciones de víctimas y víctimas individuales; también ha iniciado proyectos de identificación de cadáveres, de estimación del universo global de personas desaparecidas por el conflicto armado, de registro de sitios de inhumación, y ha participado de seis actos de “entrega digna” de cadáveres. Sin embargo, no se cuenta con indicadores en términos de encontrar de personas desaparecidas y conteo de personas (con vida o sin vida), ni se ha reportado a la opinión pública aún un caso de hallazgo como producto de la búsqueda.

Propongo denominar “autonomía endógenamente escindida” a la autonomía de la UBPD para la búsqueda, autonomía que ha supuesto, hasta el momento, una contradicción entre el sector forense de la burocracia de la UBPD, y el sector participacionista de esta. Es una escisión endógena porque tiene su origen en dos orientaciones de la búsqueda humanitaria (el trato dignificante hacia la víctima y la búsqueda eficiente con resultados en términos de conteo de personas), que subyacen al mandato de la UBPD, estipulado en su diseño legal.

De esta manera, la autonomía de la burocracia de la UBPD no se condice con la imagen de agentes estatales formulando objetivos que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos o actores sociales externos (Skocpol, 1985), concepto comúnmente usado para hablar de autonomía en estudios sobre el Estado. Por ejemplo, Dargent (2015) recurre a esta noción para describir la autonomía de tecnócratas en el sector Ejecutivo en Perú y Colombia, autonomía cuya fuente es su alto nivel de conocimiento y experticia en temas de política sectorial. El caso de la UBPD es distinto porque, entre otras cosas, una de las premisas que subyacen a su diseño es que el conocimiento sobre la búsqueda no se concentra en agentes estatales específicos, sino que necesariamente pasa por la experiencia de las víctimas. Así, mientras que el diseño institucional de la UBPD ha procurado garantizar su autonomía político-administrativa, y dotarla de herramientas conceptuales para definir su autonomía jurisdiccional, ha generado también una situación paradójica en materia de autonomía para la búsqueda: darle discrecionalidad para tender mecanismos que aterricen la centralidad de las víctimas y, consecuentemente, hacerlas partícipes de decisiones burocráticas. Así, es una autonomía amplia desde el punto de vista de diseñar la estrategia de búsqueda, pero que se reduce al momento de tomar decisiones, porque estas no dependen enteramente de la propia UBPD, sino que requieren del concurso de las víctimas.

4. Recolección de información y metodología

La evidencia que sustenta mi argumento ha sido recogida principalmente a partir de cuatro fuentes. 1) Literatura sobre búsqueda de personas desaparecidas, sobre todo en Colombia, que ofrecen un contexto histórico general sobre la aparición de este problema y las iniciativas para abordarlo. 2) Prensa: noticias y entrevistas, para una mejor comprensión de ciertas coyunturas y decisiones que la UBPD va tomando. 3) Registros audiovisuales de eventos y conversatorios públicos, principalmente aquellos elaborados por la propia UBPD, en la que se explicitan sus mensajes y la manera en que entienden su labor. 4) Entrevistas semi-estructuradas: 34 entrevistas con víctimas, servidores públicos y activistas, cuyo detalle aparece en el anexo al final de las conclusiones. Este recojo se realizó entre agosto del 2019 y mayo del 2020⁹, mes en que la UBPD presentó el documento de Plan Nacional de Búsqueda, y que sintetiza los resultados de las decisiones que ha tomado hasta ahora para orientar su trabajo.

Tuve la intención también de estar presente en algunos espacios del funcionamiento burocrático de la UBPD, pero mi primer intento de acercamiento formal a la institución fue rechazado, bajo el argumento de que hay que cuidar la confidencialidad de los casos que esta se encuentra trabajando. Esto me fue reiterado cuando repliqué que no era de mi interés indagar por casos específicos o personas concretas. Por ello, tampoco me fue posible acceder algún tipo de vocería formal. En general, el hermetismo que encontré en mi intento de acceder a esta entidad hizo que me resultara especialmente difícil contactarme con trabajadores de esta entidad en la primera parte del segundo semestre del 2019. De allí que las ocho entrevistas que logré hacer con personal de la UBPD fueron a título personal; lo mismo para dos que realicé a personal de la JEP. Las demás fueron a personas con los siguientes perfiles: seis fueron hechas a profesionales que laboran en otras tres instituciones públicas de búsqueda e identificación de personas desaparecidas; dos a personas que fueron parte en algún momento del equipo de gobierno de las negociaciones del Acuerdo Final; cuatro miembros de ONG de derechos humanos; cuatro a miembros de organizaciones de víctimas y una con una víctima no organizada; dos expertos forenses internacionales; y finalmente cinco con

⁹ Desde el mes de marzo del 2020, y hasta el momento de redacción de esta tesis, la UBPD ha paralizado gran parte de sus operaciones debido a la emergencia sanitaria propiciada por la expansión global del COVID-19.

personas que combinan experiencia en incidencia política y gestión pública en temas de derechos humanos.

A partir de estas fuentes, reconstruyo los momentos clave en el devenir institucional y burocrático de la UBPD desde que inició el proceso de negociación del Acuerdo Final hasta la presentación de su documento de Plan Nacional. Para entender la creación de la UBPD no basta con leer el punto 5 del Acuerdo Final, ni conocer su desarrollo normativo, sino también estar al tanto del descontento con la acción estatal desde el enfoque judicial, elemento que estuvo presente en todas mis entrevistas. Es, a su vez, esta insatisfacción con dicho enfoque lo que permite entender los problemas para la definición de autonomía jurisdiccional.

Por su parte, la creación de un espacio para una voluntad política para la búsqueda ha dotado a la UBPD de discrecionalidad para decidir su estrategia de trabajo. Pero este poder para decidir las estrategias de la UBPD tiene una complejidad en la implementación del enfoque humanitario. Para una mejor comprensión de esto, mis entrevistas apuntaron a reconstruir los puntos clave de las ideas que circulan alrededor de la noción de la búsqueda humanitaria, y las distintas preguntas, inquietudes y visiones que hay sobre lo que significa su puesta sobre el terreno. La variedad de respuestas a esto es indicativa de los dilemas que afronta una institución pública con un mandato nuevo, que toma las decisiones que considera más convenientes para darle contenido en el terreno a dicho mandato, y que trata de constituirse en el referente público nacional para abordar una tarea inmensa: determinar la suerte de un número de personas desaparecidas que se estima en más de 100 mil.

Mi investigación tiene un sesgo centralista, pues las fuentes en que me apoyo fueron recogidas únicamente en Bogotá, lo que a su vez limita la complejidad del panorama que muestro, y deja sin responder la pregunta por la relación entre lo que se decide desde las oficinas centrales de la UBPD y lo que ocurre en otras regiones del país en donde esta entidad tiene presencia. Asimismo, en la UBPD trabajaban, hasta al 23 de abril del presente año, 412 personas en todo el país. No he podido encontrar información sobre su distribución territorial. Un cuestionamiento a este trabajo puede apuntar a la representatividad de mis entrevistas con personal de la UBPD. La realización de entrevistas con actores de fuera de la UBPD y la revisión de material de prensa tuvieron como uno de sus objetivos minimizar el problema de no contar con un mayor número de entrevistados en dicha institución. Aunque los énfasis y los temas saltantes en cada entrevista variaron, fueron transversales las preguntas por el papel de las organizaciones

de víctimas, el significado e implicancias de lo humanitario, los espacios de articulación institucional, los obstáculos que encuéntrala UBPD en su trabajo y la generación de resultados. Contrastar la información de estas fuentes es lo que me permite confiar en la consistencia de los hallazgos de esta investigación.

5. Plan de la tesis

El capítulo uno desarrolla los conceptos y puntos de partida teóricos de esta tesis: justicia transicional, autonomía burocrática y búsqueda humanitaria. El capítulo segundo describe el carácter del sufrimiento sobre el cual la búsqueda humanitaria quiere intervenir, al que denomino “sufrimiento moral”, y ofrece una muy apretada síntesis histórica de la acción estatal sobre búsqueda de personas desaparecidas antes de la aparición de la UBPD. En el tercer capítulo describo los procesos que confluyeron para hacer la búsqueda humanitaria en Colombia una política estatal, y cómo ello se ha traducido en los principios de búsqueda “humanitaria” y “extrajudicial” de la UBPD, así como en el imperativo de “centralidad de la víctima”. Mientras los capítulos anteriores son una suerte de trampolín para llegar al centro del argumento, el cuarto lo aborda y explica el carácter particular de la autonomía de la UBPD. Finalizo con las conclusiones.

Capítulo 1. Conceptos y argumento

Los puntos de partida teóricos de esta investigación son tres: a) la búsqueda de personas desaparecidas, como una labor imbuida de preceptos de justicia transicional, a la par que articulada a las rutinas ‘normales’ del Estado; b) la burocracia pública, entendida como un cuerpo de producción de conocimiento especializado, cuya autonomía involucra un trabajo político de construcción de legitimidad; c) y la búsqueda humanitaria de personas desaparecidas, como espacio en el que convergen el conocimiento científico del profesional forense y el conocimiento de la experiencia de la víctima. Un aspecto que atraviesa a estos tres puntos es el de la necesidad de las instituciones públicas de rendir cuentas por la labor que realizan.

1. Justicia transicional y Estado

La justicia transicional (JT) es un campo de reflexión filosófica, innovación legal, estudio académico, disputa política e intervención social que tiene su origen en la pregunta por cómo administrar justicia en contextos de cambio político. Ruti Teitel identifica la sanción a los responsables de violaciones a los derechos humanos y la compensación o reparación a las víctimas de tales crímenes como las prioridades de la JT, y ubica el primer antecedente histórico significativo en los juicios de Nuremberg contra los principales responsables por los crímenes cometidos por el régimen nazi en Alemania (Teitel, 2003). Desde esta perspectiva, la JT es un instrumento de cambio, dirigido a afianzar el imperio de la ley, consolidar el respeto a los derechos humanos y construir una democracia plural. En un sentido similar, Elster caracteriza la JT como “los procesos de juicios, purgas y reparaciones que tienen lugar luego de la transición de un régimen político a otro” (Elster, 2006: 15), implementados en función de tres preguntas fundamentales: cómo hacerles rendir cuentas a los líderes de regímenes autoritarios, cómo crear un régimen nuevo y mejor, qué hacer con las víctimas.

Hay un componente normativo explícito detrás de las iniciativas de JT, en tanto que su progresivo desarrollo vino a ser identificado con la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia. En efecto, el principal objetivo del movimiento internacional de derechos humanos en los ochenta fue la crítica y denuncia de los abusos cometidos por gobiernos represivos, en tanto que la proliferación de democracias emergentes fue uno de los fenómenos políticos más importantes de entonces (Arthur, 2009). La asociación entre JT y democracia parece ser uno de los factores detrás

de: 1) su expansión global: un estudio reciente reporta información de mecanismos de JT para 89 países entre los años 1970 y 2009 en todo el mundo (Dancy & Wiebelhaus-Brahm, 2018); y 2) el aura de obligatoriedad que parece rodearle. Esto último ha llevado a sostener que “la adopción de alguna forma de JT se ha vuelto gradualmente un imperativo moral y ético, la ‘cosa que los Estados hacen’ (o al menos debaten) casi como un asunto dado cuando enfrentan abusos a gran escala contra los derechos humanos” (González-Ocantos, 2020: 2).

Una preocupación permanente en los estudiosos de la JT es el de los mecanismos a través de los cuales esta debería concretarse. Entre ellos figuran investigaciones y juicios contra los presuntos perpetradores de crímenes; cuerpos de investigación (“comisiones de la verdad”) encargados de identificar los crímenes cometidos, identificar las causas de tal violencia, y proponer medidas para reparar o compensar a las víctimas; amnistías, que ordenan no procesar legalmente a los presuntos perpetradores de crímenes contra los derechos humanos, normalmente como parte de una negociación entre actores políticos enfrentados; reparaciones: mecanismos de compensación (económica, simbólica, material, etc.) a las víctimas de los crímenes pasados; reformas institucionales en los ámbitos judicial y de seguridad, entre otros. Por supuesto, no existe un modelo único de mecanismos de JT igualmente aplicable a todo contexto nacional; cada país elige la aplicación –total o parcial- de estos mecanismos, y combinaciones particulares de ellos, condicionados principalmente por la naturaleza de la violencia que vivieron y la correlación existente de fuerzas políticas al momento de diseñar sus procesos transicionales (Olsen, Payne & Reiter, 2010; Binningsbø & others, 2012; Skaar & García-Godos, 2016).

Un aspecto de los cambios en los debates al interior de la JT ha sido el de la progresiva atención al lugar de las víctimas en estos procesos. Diversos autores han argumentado que es recién entre finales de los noventa e inicios de la década del 2000 que comienza una mayor preocupación por comprender las experiencias y necesidades de las víctimas de violaciones a los derechos humanos (Lundy & McGovern, 2008; Thorsten, 2013). Para García-Godos (2012, 2016), esta preocupación por las víctimas toma fuerza a partir de un incremento en el interés y en la producción académica en torno a las reparaciones para las víctimas, y en el surgimiento de un conjunto de normas internacionales que prescriben buenas prácticas y derechos que asisten a las víctimas en la implementación de acciones estatales de remedio y reparación; de acuerdo con la autora, destacan el documento *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las*

víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internación al humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobado por Naciones Unidas en el año 2005, así como el desarrollo sobre derechos de las víctimas en la Corte Penal Internacional. En un repaso rápido a la literatura sobre el lugar de las víctimas en la JT, Rudling (2019) identifica que otro aspecto importante de este protagonismo de las víctimas es el reconocimiento a su activismo y movilización social, durante y después de las etapas de violaciones a los derechos humanos. Así, se ha convertido en una idea recurrente que la participación de víctimas y sobrevivientes en el diseño, planeamiento y ejecución de mecanismos de JT es una condición necesaria para su debida implementación (Saffón Sanín y Tacha Gutiérrez, 2018), además de “un indicador de la buena fe y debida diligencia con el que los gobiernos enfrentan el reto de la verdad, justicia y memoria por crímenes contra los derechos humanos” (Méndez, 2016: 2).

Más aún, además de una preocupación por la figura de la víctima, ha ido sumándose a las reflexiones de la JT una serie de elementos que apuntan a una pregunta mayor por la relación entre la JT y la transformación social en general. Como muestra de ello, recientemente, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (2019) afirmó que

La Justicia Transicional está llamada tanto a abordar graves violaciones e identificar caminos para abordar las causas estructurales de tales violaciones, como la inequidad de género y la exclusión social. Mientras que la justicia transicional incluye la rendición de cuentas por actos criminales, está apuntalada por una comprensión más amplia de la justicia, que toma en cuenta un abanico de necesidades de las víctimas y prioridades societales. La justicia transicional es necesaria para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible no dejen atrás a comunidades en países que han experimentado violaciones masivas de derechos.

La cita anterior sugiere profundizar la obligación estatal de implementar mecanismos de JT, en tanto que estos no serían solo un instrumento para abordar los daños del pasado, sino también para transformar la sociedad en el presente, ideal que subyace a la narrativa del Acuerdo Final de Paz entre las Farc-EP y el Estado colombiano. En efecto, si la promesa que el Acuerdo le ofrece a Colombia es el de un cambio permanente para construir una mejor sociedad, sus acciones están llamadas a tener un efecto permanente sobre el país, y a sostener en el tiempo el nuevo pacto social que postula. Bajo esta premisa, la JT parece ser algo más que un momento transicional. Esta

no es una observación original. Hace casi una década, Collins (2011) propuso el concepto de “post-JT” para referirse a la persistencia, luego de varias décadas de gobiernos democráticos, de la pregunta por la justicia bajo la forma de renovadas presiones para exigir rendición de cuentas. En el mismo sentido, González-Ocantos (2020) afirma que los mecanismos de JT no se limitan a contextos transicionales, sino que viene siendo implementados en situaciones más complejas, en donde se prolonga la violencia del pasado bajo nuevas formas y con nuevos actores.

En efecto, a la par que la JT ha hecho de la promoción de los derechos humanos una de sus principales banderas, los Estados fueron creando instituciones nacionales de derechos humanos, principalmente en respuesta a las presiones internacionales que les exigían detener, investigar y sancionar abusos. Cárdenas define a estas instituciones como “cuerpos administrativos responsables de promover y proteger los derechos humanos en el ámbito doméstico” (2014: 2), entre las que pueden nombrarse comisiones alrededor de asuntos específicos, oficinas de ombudsman, defensores públicos, etc., y cumplir funciones tan diversas como asesoría presidencial, procesamiento de quejas ciudadanas, monitoreo de abusos reportados, investigaciones sumarias, formulación de reportes, entrenamiento profesional, diseño de campañas de comunicación, formulación de contenidos educativos, entre otras; estas entidades tuvieron una proliferación notable en la década de 1990, y a mediados de la presente década estaban presentes en alrededor de 100 países (Cárdenas, 2014). No estoy diciendo que recién en dicha década los Estados comenzaron a actuar en materia de derechos humanos, ni tampoco afirmando que la promoción de derechos humanos haya nacido del Estado. Lo que afirmo, más bien, es que una de las facetas de la historia de la justicia transicional es su lenta y paulatina consolidación, más allá de los momentos transicionales, y su penetración en la estructura estatal a través del discurso de la defensa de los derechos humanos.

Es este punto el que interesa a la presente tesis. Al enlazarse las rutinas estatales con principios de justicia transicional, aquellas se vuelven objeto de atención en la medida que se espera que ayuden a elevar la actuación global del Estado en materia de protección y garantías de derechos humanos, mientras que, simultáneamente, deben encontrar un equilibrio entre, por un lado, la orientación centrada en los derechos de las víctimas y, por el otro, la neutralidad que se espera de toda institución estatal respecto de objetividad profesional, respeto a los canales institucionales y estandarización de procesos (Collins, 2018). Las tensiones y dificultades que atraviesan a la UBPD en el desarrollo de su trabajo

son un ejemplo de los problemas que atraviesan las instituciones estatales que, inspiradas en principios de JT, postulan la centralidad de las víctimas en sus procesos¹⁰.

2. Burocracia y autonomía

La clásica definición weberiana del Estado, como organización cuyo personal administrativo reclama exitosamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza en un territorio dado (Weber, 1978 [1922]: 54), implica que el Estado cuenta con una legitimidad. Si bien esta legitimidad puede buscarse mediante el miedo y el castigo, también puede cultivarse con incentivos materiales, mecanismos políticos (consenso o votación) e ideacionales (creer en la legalidad o en la tradición) (Weber, 1978 [1922]). En efecto, resulta cada vez más costoso para los Estados forzar la obediencia a través de la fuerza que promover una obediencia voluntaria que conduzcan a la ciudadanía a reconocer y aceptar su autoridad (Rueschemeyer, 2009); esta opción constituye una obligación cuando hablamos de Estados democráticos, que ven en los derechos humanos una narrativa para legitimar su autoridad y presencia territorial (Carmody, 2018).

Por supuesto, esta construcción de legitimidad supone un gran número de retos y problemas. Entre ellos, está el hecho de que el Estado no es una entidad unitaria, sino un conjunto de oficinas, organizaciones y actores que persiguen objetivos específicos que no necesariamente están coordinados, y que pueden incluso oponerse unos a otros; además, las distintas áreas de acción de política estatal cuentan con cuotas desiguales de poder, y se ven afectadas de forma dispar por cambios sociales o reformas gubernamentales

¹⁰ Un entrevistado que trabaja en una entidad del SIVJNR considera que algunas entidades del Estado “no quieren trabajar en la lógica de la justicia transicional”. Entrevista 11; 27 de noviembre del 2019. En general, la pregunta por las dinámicas de la relación entre la institucionalidad ordinaria y la institucionalidad transicional merecería ser objeto de varias investigaciones. Dávila Sáenz cuenta, por ejemplo, como un funcionario de la Unidad de Restitución de Tierras argumentaba ante una supervisora que el carácter transicional de su entidad y el hecho de trabajar con víctimas volvía necesario encontrar procedimientos para obtener resoluciones administrativas más rápidas que permitan agilizar sus respuestas ante la población, a lo que la supervisora respondió que no existe algo así como una “ley administrativa transicional”, por lo que la Unidad debía sujetarse al régimen administrativo ordinario, o arriesgarse a ser acusada de negligencia o corrupción (2018: 397). Como mostraré más adelante, un aspecto importante de las decisiones que está tomando la UBPD tiene que ver con cómo esta concibe su relación con la institucionalidad ordinaria (previa al Acuerdo Final) en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Por supuesto, la relación entre quienes toman decisiones de política pública y la población beneficiaria no es exclusiva del ámbito de la JT.

(Skocpol, 1985). De allí la relevancia de “descomponer al Estado en pedazos para estudiarlo mejor”, y dar cuenta de los contrastes y contradicciones que la imagen unitaria del Estado oculta (Dargent, 2012: 19). Así, si bien el Acuerdo Final constituye un compromiso del Estado, pueden encontrarse variaciones regionales sobre los sentidos de la paz (Rodríguez Luna, 2017), desencuentros entre elites políticas respecto del contenido de la implementación del Acuerdo (Saffon Sanín y Güiza Gómez, 2019; Cristo y Rivera, 2019), y desiguales niveles de avance de dicha implementación en distintas áreas de política (Naciones Unidas, 2020). Y aunque la UBPD representa el compromiso estatal de buscar a personas desaparecidas, es un compromiso que no necesariamente es visto como prioridad por otros sectores del Estado, ni cuya forma de trabajar necesariamente goza de consenso a través del aparato estatal involucrado en el tema.

La UBPD es una institución pública con un mandato humanitario y que cuenta con una burocracia para cumplir con sus objetivos. ¿Qué es una burocracia? La primera caracterización sistemática de burocracia fue propuesta, nuevamente, por Weber (1978 [1922], 1946). De acuerdo con este autor, las burocracias son instrumentos del gobierno de la ley: maquinarias estatales compuestas por personal elegido por sus cualificaciones técnicas, que persigue recompensas de una carrera profesional como burócrata, que sigue códigos de conducta, que están sujetos a supervisión (por autoridades políticas), y cuyo poder consiste en la producción de conocimiento especializado. Este conocimiento especializado es cada vez más sofisticado, basado en criterios puramente objetivos y desprovisto de consideraciones emocionales y personales. A su vez, estas características dotan a la burocracia de una estructura coherente cuya solidez depende de cierto grado de aislamiento respecto de las demandas de la sociedad, que se logra otorgando a los burócratas recompensas materiales y distintivos de estatus. ¿Quiénes gobiernan la burocracia? Weber observó que las burocracias existen dentro de un sistema de jerarquías donde las autoridades de escalafón más alto mandan sobre las de escalafón más bajo. Para Weber, el nacimiento de la burocracia corrió paralelo al desarrollo de una clase de políticos profesionales cuya influencia deriva de su participación en partidos políticos apoyados por masas de ciudadanos. Políticos y burócratas tienen una clara división de funciones en el proceso de formulación de políticas: los políticos deciden las políticas y los burócratas las implementan. De allí que Weber usó la palabra *master* para describir la posición del político respecto de la autoridad del burócrata.

Lo anterior no constituye una teoría de la burocracia, sino un marco conceptual que delinea las características más generales de esta. Weber describió a la burocracia

como un tipo organización correspondiente a una estructura de dominación basada en normas racionales que sostienen la autoridad a la cual deben obedecer los miembros de una sociedad. Así, para este autor, “la razón decisiva del avance de la organización burocrática siempre ha sido su pura superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización” (1978 [1922]: 973), y ubica su aparición en su forma más desarrollada en la segunda parte del S. XIX, con el advenimiento del Estado moderno, el desarrollo de un sistema de impuestos en el marco de una economía basada en dinero, y la aparición de cada vez mayores tareas administrativas. Las ideas de Weber sobre la burocracia fueron parte de un esfuerzo por historizar distintos tipos de autoridad (carismática, tradicional y racional) correspondiente a tres formas predominantes de dominación, y encontrar los lugares en los que predominaron. A su vez, presenta esta tipología en términos de tipos ideales, por lo que, si su descripción de la burocracia se basa sobre todo en el crecimiento de Estados durante un proceso de expansión del capitalismo, él mismo identifica grados de burocratización o formaciones sociales proto-burocráticas en momentos previos de la historia (por ejemplo, identifica burocracias patrimoniales -basadas no en personal administrativo sino en hombres sin libertad que responden a un noble - en el Antiguo Egipto y el Imperio Bizantino).

En este trabajo, me interesa puntualmente la construcción de la autonomía de la burocracia de la UBPD, con un énfasis en la articulación de la participación de las víctimas con la producción de conocimiento especializado en materia de búsqueda de personas desaparecidas. La autonomía de las burocracias, tanto respecto de jefes políticos como de intereses sociales ha sido motivo de preocupación y análisis de varios trabajos, en la medida que se trata de una relación variable y compleja. De hecho, el mismo Weber reconocía que la relación de mando y obediencia no era tan sencilla, pues el conocimiento del burócrata puede minar la autoridad del político, que no tiene la misma experticia ni la posibilidad de ocuparse del tema específico de cada burocracia; más aún, Weber temía que una burocracia establecida podía llegar a reemplazar toda acción social por acción dirigida y racionalizada, y que el orden público y privado pase a depender de la dinámica burocrática.

¿Qué tanto ayudan las ideas de Weber, quien escribió hace casi 100 años, a pensar las burocracias contemporáneas, y la burocracia que requeriría una institución como la UBPD? Un resumen y una discusión crítica del argumento de Weber se encuentra en la investigación de Dávila Sáenz (2009) sobre el trabajo de burócratas que deciden a quien otorgarle el reconocimiento estatal como desplazado interno en Colombia. Su etnografía

revela que las decisiones de tales burócratas están informadas por prejuicios y no por una racionalidad legal, que el discurso legal es reemplazado por sus nociones sobre lo que es justo o eficiente, y que el aislamiento respecto de la atmósfera social es reemplazado por la interacción constante con los sujetos a los que atienden (esto es, la población que se dice desplazada), que son los que proveen la información (sus historias personales) que es la base para la decisión burocrática. En otras palabras, dicha investigación trata con burócratas que no solo se apartan del ideal racional que postula la tipología de Weber, sino que además son parte de una burocracia cuya naturaleza no existía en la época en la que aquel escribió; mientras que Weber estaba pensando fundamentalmente en las relaciones entre Estado y economía monetaria, la burocracia de atención al desplazado que investigó Dávila Sáenz es una burocracia que tiene un mandato de asistencia humanitaria: identificación de víctimas de desplazamiento y entrega de ayuda material.

La UBPD es también una entidad con mandato humanitario, cuyo objeto de intervención es el sufrimiento moral de quienes buscan a sus seres queridos desaparecidos. Debido a las características de la UBPD y su mandato, la burocracia descrita por Weber no es el mejor modelo para entender los retos de dicha entidad. Por ello, parto de una definición más sencilla, que entiende las burocracias públicas como organizaciones designadas por los gobiernos para cumplir funciones específicas (Kettel, 2006). Esta definición no asume el contenido de las subjetividades del burócrata, el carácter de su relación con actores sociales, ni el resultado que tendrán sus acciones. Como veremos, los resultados de la acción de la UBPD tienen que ver con la manera en que su burocracia interpreta normas, se posiciona respecto de la acción estatal previa en materia de búsqueda de personas desaparecidas y entiende su relación con la población a la que atiende. Esto no debe llevarnos a desechar por completo la mirada weberiana. A pesar del paso del tiempo, aspectos como la búsqueda de eficiencia y la relación entre burócratas y actores políticos siguen siendo temas que caracterizan la preocupación por el desempeño de burocracias contemporáneas. Así, la UBPD trae la promesa de una búsqueda más eficiente que la realizada con el enfoque judicial, en tanto que el proceso de su creación estuvo marcado por un compromiso de dotarla de autonomía. ¿Qué han dicho otros autores sobre autonomía burocrática?

Un trabajo seminal que persigue esa reflexión es el de Aberbach, Putnam & Rockman (1981); los autores ven a políticos y burócratas como diseñadores de política (*policymakers*), y el rol que cumplen cada uno implica preguntarse por sus similitudes y diferencias en cuanto a intereses, prioridades, y visiones de la política. Un hallazgo de su

trabajo es que los burócratas cumplen también funciones de defensa de intereses en un sentido limitado: procuran que las políticas que ejecutan no afecten negativamente a los sectores sobre los cuales impacta su acción, por lo que buscan generar consensos entre estos sectores en función de los objetivos de política que persiguen. Por otro lado, si bien los políticos dan la dirección general de una política, y los burócratas atienden los detalles de implementación, la relación no es lineal: hay momentos en los que la burocracia trata de convencer a los políticos de cambiar la orientación a partir de los hechos que conocen, mientras que los políticos intentan estirar la inercia de las fórmulas burocráticas hacia la orientación existente. Aunque los autores no lo explicitan, la investigación sugiere que burócratas y políticos son los principales agentes de la acción gubernamental, y que la imagen de políticos que manda sobre burócratas que simplemente obedecen no es se corresponde con la evidencia empírica.

Evans (1992) propone el concepto de autonomía “contextualizada”, para entender que la autonomía no es un bien en sí mismo, sino que su valor depende de qué tanto favorezca las necesidades de política que se quieren alcanzar. El autor centra su argumento en la creación de burocracias profesionales que lideren las reformas necesarias para hacer del Estado un promotor del desarrollo económico, y argumenta que el afán de proteger a los servidores públicos de las presiones políticas no debe llevar a aislar completamente a los aparatos burocráticos de la sociedad, sino que estos requieren un encabalgamiento en la sociedad que les permita tejer redes con actores externos para mejorar sus prácticas de vigilancia de los intereses privados y potenciación de los objetivos comunes de bienestar.

Para Carpenter, la autonomía burocrática “ocurre cuando burócratas toman acciones consistentes con sus propios deseos, acciones a las cuales los políticos e intereses organizados asienten incluso cuando preferirían que los burócratas tomen acciones diferentes (o ninguna acción)” (2001: 4). Este asentimiento con la acción de los burócratas se apoya en su buena reputación y las redes de apoyo que las soportan. Dicha reputación se basa en su unicidad (resuelven problemas que nadie más puede) y en su multiplicidad política (cuentan con apoyo de varios sectores del espectro político). ¿Quién mantiene dicha reputación? Normalmente, quien preside la burocracia, cuyo ejercicio de construir y preservar dicha reputación es un ejercicio político: los burócratas son políticos de la legitimidad, una legitimidad que no tiene por qué buscarse únicamente en *masters* (políticos partidos, congresos o elites políticas), sino que puede construirse también a partir de lazos con ciudadanos y organizaciones civiles. Así, de acuerdo con Carpenter,

la legitimidad de la burocracia descansa no en que sus acciones sean autorizadas por políticos, sino principalmente en contar con el suficiente apoyo social. De esta manera, la burocracia puede ejercer una autonomía que se expresa, por ejemplo, cuando puede influenciar las preferencias de políticos o intereses organizados, construir una agenda propia, o crear costos significativos a quienes se le enfrentan.

Década y media después de la publicación de Carpenter, y desde una línea de trabajo y una orientación teórica muy distinta, Rosenblatt observa que las entidades estatales de búsqueda de personas desaparecidas requieren una forma de autonomía “en la cual la percepción de objetividad y dependencia descansa, en gran medida, en la creencia pública de la legitimidad de las nuevas instituciones democráticas del Estado” (2015: 25). La burocracia de búsqueda de personas desaparecidas de la UBPD, tiene una estrecha vinculación con la población que está en el centro de sus políticas: los familiares de las víctimas materiales de desaparición, actores clave para la construcción de legitimidad de aquella. Sin embargo, dichos familiares son también víctimas, en la medida que han sufrido daños morales y psicológicos a causa de la desaparición. Esto plantea una situación compleja: las víctimas de un abuso son quienes tienen el conocimiento directo de este abuso y sus efectos. Es decir, los familiares/víctimas son, a la vez, un interés organizado y un lugar de conocimiento. Por ello, el conocimiento que la burocracia de la UBPD produce o aplica no se basa solo en el conocimiento y habilidades de su personal, sino que necesariamente implica la presencia activa de la población a la que su acción se dirige. Agrega complejidad a la situación el hecho de que si bien aliviar el sufrimiento del familiar es el fin último del enfoque humanitario, pero al tratarse de una experiencia subjetiva, esta resiste a la generación de indicadores o evidencia material cuantificable que caracteriza clásicamente a las burocracias, y que ha permitido verlas como aparatos de estandarización de procesos, lo que hace aún mayor el reto de la UBPD por generar resultados institucionales y encontrar la mejor organización para articular sus procesos internos.

Como se desprende de todo lo anterior, soy consciente de que bien las instituciones estatales se encuentran amparadas en una existencia formal y tienen una vida propia, no por ello son mero reflejo de una presunta racionalidad estatal única y coherente aplicada a la administración de una población. En contra de esta idea, Migdal (2004) propone analizar al Estado como parte de la sociedad, es decir, entender que las políticas de Estado se encuentran mediadas por las interacciones entre servidores públicos y actores sociales, que informan el contenido de las políticas y las representaciones sobre

ellas. En efecto, la tentación de imaginar Estado y sociedad como entidades separadas olvida que aquellos objetos que identificamos como partes del Estado son también producto de relaciones sociales (Mitchell, 1992). Por ello, aunque las políticas de Estado son emitidas por agentes estatales, el proceso de su formulación no se limita ellos: como mostraré más adelante, en el proceso que culminó en la creación de la UBDP no encontramos solo la acción del Ejecutivo, autoridades representativas o servidores públicos, sino también a grupos de víctimas, defensores de derechos humanos, actores internacionales, y exguerrilleros.

3. Investigación forense y verdad

Para la institucionalidad estatal encargada de buscar personas desaparecidas durante el conflicto armado colombiano, el universo de personas consideradas desaparecidas va más allá del crimen tipificado como “desaparición forzada”, para abarcar al conjunto de personas respecto de los cuales sus seres queridos no saben dónde están ni qué les pasó, noción íntimamente ligada al desarrollo global del “derecho a la verdad”, originado en el derecho internacional humanitario (Gaggioli, 2018)¹¹ y posteriormente conceptualizado también en tratados sobre derechos humanos¹².

La desaparición se caracteriza por la falta de información respecto de la suerte de la persona desaparecida. Datos como el lugar y hora de la desaparición, el contexto de la desaparición, la presencia o no de un victimario, el móvil de la desaparición, la existencia o no de testigos del hecho, entre otros, son importantes para construir hipótesis sobre lo ocurrido con la persona desaparecida, la probabilidad de que se encuentre o no con vida y su paradero final. Dar cuenta de este conjunto de datos e interpretarlos constituye el

¹¹ De allí que uno puede encontrar textos que mencionan tanto a quienes han “desaparecido (*disappeared*)” como a quienes están “perdidos (*missing*)” (p. e. Sarkin, 2017), donde esto último refiere a casos que no se corresponden a la definición estricta de desaparición forzada (el cual enfatiza la responsabilidad directa de agentes estatales).

¹² “En casos de graves violaciones de los derechos humanos –como tortura, ejecución extrajudicial y desaparición forzada-, serias violaciones al derecho internacional humanitario, y otros crímenes bajo el derecho internacional, las víctimas y sus familiares tienen derecho a la verdad. El derecho a la verdad también tiene una dimensión societal: la sociedad tiene el derecho a saber la verdad sobre hechos pasados concernientes a la comisión de crímenes atroces, así como a las circunstancias y las razones por las cuales se cometieron crímenes aberrantes, de manera que no vuelvan a repetirse en el futuro” (United Nations, 2006: 15).

objeto de la investigación antropológica forense, entendida como una disciplina científica que “busca contribuir en establecer las circunstancias que rodearon la desaparición y/o muerte de una persona, así como contribuir a establecer su identidad” (Barreto, Romero y Palma, s/f: 30). Así, la verdad que la investigación forense quiere develar tiene la forma de una reconstrucción histórica que culmina en una respuesta a las preguntas: ¿quién es la persona desaparecida?, ¿dónde está? y ¿cómo ocurrió su desaparición? En el marco de la búsqueda humanitaria, lo anterior supone que el resultado final de la búsqueda debe ser una narrativa que ofrezca la mejor respuesta que pueda obtenerse a dichas preguntas al final de la investigación respectiva. En el peor de los casos, ninguna información relevante se obtendrá de dicha investigación, y la narrativa contendrá solo los esfuerzos de búsqueda que se hicieron, como muestra del compromiso de la UBPD con aquel que busca a su ser querido.

Lo anterior también implica que la búsqueda no se limita a la investigación forense, pues cualquier disciplina que pueda aportar información relevante para la búsqueda y la generación de hipótesis participa de estos esfuerzos. Ciertamente es que el carácter científico de la investigación forense no es una característica connatural a la búsqueda de persona desaparecida, y que esta no se reduce a ello. Pero también es cierto que ha habido una progresiva sofisticación, profesionalización y tecnologización de esta labor, que ha ido desarrollándose conforme se fueron acumulando las experiencias de búsqueda de personas desaparecidas en todo el mundo, y que ha significado la elaboración de normas, protocolos y estándares que proponen la manera apropiada de realizar la búsqueda e identificación (Smith, 2016). En tal sentido, la historia de la búsqueda de personas desaparecidas es también la historia de la formación de un saber especializado que se concreta en técnicas científicas al servicio de la investigación de crímenes o hechos victimizantes. A su vez, la implementación de técnicas de investigación forense contempla dificultades como: contar con científicos entrenados, laboratorios equipados, y demás requerimientos logísticos materiales; calcular un estimado oficial de un universo probable de personas desaparecidas; en casos de muerte, variables como causa de muerte, características del paradero final, número de cuerpos en el sitio de entierro, si el sitio ha sido o no intervenido por acción humana, condiciones climáticas, y el tiempo transcurrido desde el fallecimiento, afectan la posibilidad de una identificación confiable; aspectos políticos como la desconfianza en las autoridades y la presencia del Estado afectan la

relación de poblaciones locales con la investigación (Fondebrider, 2002; Fowler & Thompson, 2015)¹³.

Una de las características centrales de la verdad científicamente definida, y que es potencialmente problemática para la relación entre las víctimas y la UBPD, es que se trata de una verdad estadística, es decir, de una verdad que se define por una probabilidad muy alta (no absoluta) de que la persona encontrada e identificada a través de la investigación forense sea efectivamente aquella que desapareció. Así, en un artículo escrito por dos forenses latinoamericanos se lee que

los resultados tienen un grado de confiabilidad o certeza, lo que implica la probabilidad que el parámetro a estimar se encuentre en el intervalo de confianza. En estadística se llama intervalo de confianza a un par de números entre los cuales se estima que estará cierto valor desconocido con una determinada probabilidad de acierto. Formalmente, estos números determinan un intervalo, el cual se calcula a partir de datos de una muestra con un parámetro poblacional (Sanabria-Medina, Rincón & Baraybar, 2018: 536)

Dicho de manera más sencilla, la verdad de la identificación de una persona desaparecida se define por la reducción de la incertidumbre respecto de su identidad. De allí que puedan encontrarse profesionales forenses que definan su trabajo como el de una reducción de la incertidumbre¹⁴, y que en general haya quienes caractericen la búsqueda de personas desaparecidas como un proceso donde todo está marcado por la incertidumbre¹⁵.

El movimiento de profesionalización y especialización de la investigación forense ha corrido de forma paralela a la progresiva importancia del lugar de la víctima en las iniciativas de justicia transicional y promoción de derechos humanos. Así, una de las principales preocupaciones del trabajo sobre personas desaparecidas es el de la generación de un estado permanente de incertidumbre y ambigüedad entre los seres queridos de la víctima material. Estos no tienen certeza sobre el destino final del desaparecido, ni pueden verificar qué le sucedió; en muchos casos se vuelve imposible

¹³ La experiencia internacional muestra que es prácticamente imposible conseguir información suficientemente detallada sobre miles de personas desaparecidas, ya sea porque las fuentes de información al respecto no siempre son confiables o bien porque muchas desapariciones no son reportadas; en tal sentido, la data sobre personas dadas por desaparecidas es siempre limitada (Sarkin, 2017), por lo que no puede garantizarse que el 100% del universo estimado de víctimas vaya a ser encontrado o identificado.

¹⁴ Entrevista 19. 12 de diciembre del 2019.

¹⁵ Entrevista 21. 18 de diciembre de 2019.

procesar la pérdida y generar un duelo, por lo que la herida de aquel evento no logra cerrarse (Hofmeister & Navarro, 2017). De allí que el derecho del familiar a saber lo que ocurrió con su pariente desaparecido se encuentra reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos¹⁶ y en el derecho internacional humanitario¹⁷.

La UBPD tiene en el concepto de búsqueda humanitaria el punto de partida para reconocer dicho derecho y volverlo efectivo. Esta idea se inspira en el concepto de “acción forense humanitaria”, definido como “la aplicación de la ciencia forense a las actividades humanitarias”, entendidas estas como aquellas que “buscan aliviar el sufrimiento humano y proteger la dignidad de todas las víctimas de conflictos armados y catástrofes [...]” (Cordner & Tidball-Binz, 2017: 65). Esto supone que las víctimas tienen un lugar central en la implementación de la búsqueda humanitaria, dado que el fin último de la labor de la UBPD se dirige a satisfacer las necesidades de estas. En la práctica, esto ha significado un importante espacio a la participación de grupos organizados de víctimas en distintos momentos del diseño e implementación de la UBPD. Uno de los elementos contenciosos de esta participación es el de las víctimas como productoras de conocimiento. Dicho de manera breve, esto supone al menos dos cosas. La primera es que si el sufrimiento de las víctimas es el principal punto sobre el cual la UBPD quiere intervenir, quienes mejor conocen su sufrimiento son las víctimas mismas, y por tanto cuentan con autoridad para definir la mejor manera de proporcionar dicho alivio, lo que no necesariamente sigue criterios científicos.

¹⁶ Los dos instrumentos jurídicos internacionales surgidos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fueron firmados por Colombia en 1966 y ratificados en 1969. Asimismo, el país firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969, ratificándola en 1973, comprometiéndose a nivel internacional a respetar los derechos humanos y garantizar su goce ciudadano, y sujetándose a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por dicha convención.

¹⁷ Colombia ratificó, mediante la Ley 5 de 1960, los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. El “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)” fue aprobado por el Estado por medio de la Ley 11 de 1992; asimismo, mediante la Ley 171 de 1994, se ratificó el “Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)”. Ambos protocolos fueron hechos en Ginebra el 8 de junio de 1977. Estos tratados conforman el sustento principal del derecho internacional humanitario. Ver: Valencia Villa (2013).

Lo segundo es el trabajo forense de la víctima. Las primeras experiencias de búsqueda de personas desaparecidas en el continente fueron iniciativas de grupos de víctimas, que con sus propios medios y de la manera que mejor podían, realizaban la búsqueda e intervenían sobre los sitios en los que presuntamente se encontraba su ser querido. Es decir, muchas víctimas reclaman un conocimiento directo de los procedimientos de búsqueda, derivados de estas experiencias, o de las experiencias de las organizaciones a las que pertenecen. En más de una ocasión, el encuentro entre profesionales forenses y víctimas con trabajo forense ha llevado a una tensión alrededor de quién tiene la autoridad suficiente para definir qué constituye una búsqueda adecuada (Schwartz-Marin & Cruz Santiago, 2016; Moon, 2013). En este contexto, la implementación de la búsqueda humanitaria trata de conciliar ambas perspectivas, de manera que la experticia que reclaman encuentren lugar en la búsqueda. Sin embargo, la conciliación de ambas perspectivas supone tensiones en la práctica alrededor de la autonomía burocrática de la UBPD.

La aparición de tensiones, conflictos y desencuentros del trabajo de la UBPD es inevitable, en la medida que la investigación forense supone el encuentro de múltiples intereses, puntos de vista y escalas de valores. Rosenblatt (2015) plantea que hay cuatro grandes principios que han ido perfilándose en la evolución global de la búsqueda de personas desaparecidas: autonomía política, el uso de la ciencia para llegar a la verdad, universalismo moral (basado en la importancia social de restos humanos) y la centralidad de las víctimas. Para el autor, es la interacción entre dichos principios los que definen el campo de la búsqueda de personas desaparecidas, a la vez que es imposible, en la práctica, satisfacer completamente a los cuatro, o articularlos sin que entren en conflicto entre sí. En buena medida, los hallazgos del presente trabajo ejemplifican dicha aseveración.

4. Justicia transicional y acción estatal en Colombia

Aunque no son numerosos los trabajos que parten de la convergencia entre JT y burocracia en Colombia, hay algunas investigaciones que vale la pena destacar, en la medida que sus aportes son relevantes para el argumento que desarrollo en este trabajo.

Dávila Sáenz (2009) analiza los procedimientos que realiza una oficina de asistencia humanitaria a desplazados en Bogotá para determinar si califican oficialmente como desplazados internos y, consecuentemente, si tienen derecho a recibir las ayudas que ello provee. La investigación encuentra que los servidores encargados de esta labor no toman en cuenta las normas legales sobre elegibilidad para tomar su decisión, y que la

mayoría incluso las desconocen. Más bien, estos funcionarios deciden quien califica o no como desplazado basados en los hábitos que han visto en sus superiores y colegas, o en consideraciones personales respecto de las características sociales que asocian con la pobreza y vulnerabilidad. Así los estándares que se aplican para calificar a alguien como desplazado no figuran en ningún texto legal, pero que a pesar de ellos estos funcionarios afirman que sus decisiones se basan en la ley.

En diciembre del año 2012, inició sus actividades el Centro Memoria, Paz y Reconciliación (CMPR), espacio de memoria y dignificación de las víctimas, suscrito a la Alcaldía de Bogotá. El proceso que llevó a la creación de este espacio ha sido analizado por Martínez Sarmiento (2012). La autora explica el origen de este proyecto en la convergencia de figuras relevantes vinculadas a la defensa de los derechos humanos: Camilo González Posso, de la Fundación Indepaz; Clara López Obregón, Secretaria de Gobierno de la Alcaldía (2008-2010); y Fernando Rojas Rodríguez, parte del Concejo de Bogotá; además de contar con el apoyo de José Antequera, miembro del movimiento Movimiento Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad. Los cuatro, militantes de organizaciones de izquierda en diferentes momentos de su vida. Aunque la autora no lo pone en estos términos, su descripción apunta a que la propuesta de creación del CMPR llegó a buen puerto gracias a la existencia de una red de personas con afinidades políticas y capacidad para influir en el gobierno local. Posteriormente a la aceptación del proyecto, se formó una Junta Asesora con presencia de organismos civiles de derechos humanos, organizaciones de víctimas, académicos, artistas y servidores públicos, lo cual “se convirtió en un eje central de legitimación del Centro en la medida que abrió un espacio de diálogo entre diversos actores” y “romper la desconfianza al Estado en las iniciativas oficiales de construcción de las memorias de la violencia política” (2012: 48-49).

Vera Lugo (2017) sostiene que, desde las tratativas de paz de 1982 entre las FARC y el gobierno presidido por Belisario Betancourt, se fue constituyendo en Colombia una burocracia humanitaria. Esta se sostiene tanto en nociones universales de derechos, cuidado y reivindicación (humanitarismo), como en intervenciones de desarrollo para combatir la pobreza y desigualdad, diagnosticados por muchos especialistas como causas subyacentes al conflicto armado. La investigación se plantea como el análisis de la interrelación entre principios legales humanitarios, formulación de políticas, y órdenes burocráticos. El caso que estudia es el de la Unidad de Víctimas, con un énfasis en el trabajo de esta entidad en materia de reparaciones colectivas. El autor encuentra que los valores morales detrás de esta burocracia pierden contenido sustantivo cuando son

puestos en el tamiz de las soluciones técnicas que formulan los expertos para la solución de problemas sociales. Esto sería consecuencia de la permanencia de viejas formas de representación del espacio: lo nacional vs lo territorial / el centro vs la periferia. Aquí, lo nacional representa la experticia y el conocimiento, mientras que lo territorial corresponde a lo carente, anti-técnico y corrupto, en tanto que la relación centro-periferia se caracteriza por la transferencia de conocimiento experto del primero a la segunda, en un proceso jerárquico unidimensional. Para el autor, el conocimiento producido en este cruce de discursos y representaciones es ciego tanto a las particularidades locales en las que se aplica como a las asimetrías de poder que subyacen a sus problemas estructurales, y tampoco reconoce las epistemologías ni los saberes locales, lo que culmina en intervenciones estatales dispersas y débil capacidad de coordinación con autoridades locales y líderes sociales. Así, el resultado de la acción de la Unidad se describe como un “fallo espectacular” (2017: 291) y el discurso humanitario aparece domesticado por la dimensión administrativa de la creación de políticas.

No comparto las afirmaciones de Vera Lugo sobre el fracaso de la Unidad., principalmente porque su diagnóstico deriva de un universo limitado del conjunto de acciones que la Unidad realiza, y porque no contrasta los fallos que encuentra con aquellas experiencias y reportes de casos presuntamente satisfactorios para los beneficiarios de la acción de esta entidad. Sin embargo, la investigación es rica en descripciones y detalles en relación con los múltiples actores involucrados con la implementación del trabajo de la Unidad. Puntualmente, resulta de interés la variedad de perfiles que conforman la burocracia de la Unidad, donde resalta la tensión entre aquellos con antecedentes en ONG de derechos humanos y trabajo con víctimas, que ven en la Unidad una oportunidad para movilizar la ley en favor de ellas, y jóvenes profesionales que ven a los primeros como carentes de conocimiento técnico y dan menos importancia a la idea de centralidad de la víctima. Es interesante también la mención que el autor describe respecto de la percepción en los niveles menores del aparato burocrático de un límite borroso entre la “línea técnica” (el procedimiento estándar para realizar determinada acción) y la “línea política” (vista como la promoción de derechos), además de la ausencia de claridad sobre el cómo de la implementación, o de instrumentos para aplicar el cómo cuando este se conoce. En todos estos aspectos, lo que se revela son las tensiones de la burocracia para construir conocimiento útil y las diferentes premisas desde las que parte esta construcción.

El Grupo de Memoria Histórica nació en el año 2005, bajo el auspicio de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, con la misión de realizar

investigaciones históricas sobre el conflicto armado. En el 2013 la institución se transformó en el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), cuya norma de creación reafirma la importancia de las voces de las víctimas y sociedad civil para construir la verdad. Riaño Alcalá & Uribe (2016) analizan los dilemas que atravesó el CNMH y las decisiones que tomó en relación con la construcción metodológica que guiaría sus investigaciones: la elección de los casos emblemáticos a investigar, las condiciones bajo las cuales se aceptará financiamiento editorial, y la inclusión de víctimas como fuente de documentación y de caracterización émica de los hechos victimizantes. Para las autoras, la consulta y diálogo con distintos actores sociales sobre los conceptos a usar en sus informes ayudó al CNMH construir legitimidad a los ojos de grupos de víctimas, organizaciones de derechos humanos y varios sectores de la sociedad. Sin embargo, este aspecto no estuvo carente de problemas, en la medida que el CNMH está atravesado por la tensión entre realizar investigación guiada por criterios académicos y reafirmar su compromiso moral con las víctimas. Aquí, un primer dilema radica en representar a las víctimas en su composición heterogénea y pluralidad de sus voces, y una representación homogénea e idealizada de las víctimas. Un segundo problema es que las víctimas que mayor interacción tenían con el CNMH son aquellas que pertenecen a las organizaciones más consolidadas y aquellas que tienen un perfil público fuerte, lo que dificulta la identificación de memorias plurales, lo que el CNMH no habría podido evitar.

Otra investigación de Dávila Sáenz (2018) describe el proceso por el cual surgió un discurso legal y un aparato público que convierte en personas merecedoras de una protección especial a aquellas que se vieron violentamente despojados de tierras durante el conflicto armado. Un segmento importante de su trabajo está dedicado al análisis de las prácticas cotidianas de la Unidad de Restitución de Tierras, cuya misión es la de recibir los casos de presunto despojo, investigar los hechos del despojo, determinar si quien reclama fue efectivamente víctima del despojo o no, y solicitar ante un tribunal la restitución de tierra para el sujeto victimizado. Entre otras cosas, destaca el hecho de que el grueso de trabajadores de la entidad para el periodo 2012-2016 entendía su labor como un imperativo moral en favor de las víctimas; compartía una orientación política de izquierda o anti-establishment, y lo movía su deseo de convertir la Unidad en un ejemplo de “Estado virtuoso”, que reversara el despojo, y estableciera un paisaje agrario más alineado con utopías de justicia correctiva y distributiva. Según la autora, uno de los retos de la Unidad de Restitución es que el relato de la verdad del despojo coincida con los hechos objetivos y no refuerce injusticias. Sin embargo, el trabajo de descubrir la verdad

del despojo se realiza bajo condiciones de: tiempo reducido, información escasa (o abundante pero muchas veces contradictoria), y –especialmente- la necesidad de ajustar el relato a categorías legales que permitan determinar o no la victimización, lo que termina por propiciar una reducción de la complejidad de las historias en favor de objetivos jurídicos. Así, el trabajo de los encargados de investigar hechos de despojo en la Unidad de Restitución aparece como una labor cuyos resultados muchas veces no logran reducir suficientemente la incertidumbre sobre los hechos ocurridos, y produce verdades del despojo simplificadoras: con víctimas muy “puras” y responsables muy demonizados.

Por supuesto, la producción académica en relación con la acción estatal en Colombia en materia de derechos humanos, justicia transicional y construcción es mucho más amplia. Pero los cinco trabajos que he comentado comparten un énfasis, bien en el origen, o bien en la vida interna de instituciones cuyas misiones tiene en el centro la preocupación por la dignificación, asistencia y reparación de las víctimas. Dos temas que atraviesan a este corpus de trabajo es el de las estrategias para crearse legitimidad, por un lado, y construir reputación sobre la base de la producción de conocimiento sobre hechos victimizantes, la identidad de las víctimas, y sus necesidades, por el otro.

Como se verá en los siguientes capítulos, no hay investigaciones que aborden puntualmente la búsqueda de personas desaparecidas desde el punto de vista del cruce entre la producción de conocimiento para la búsqueda y la centralidad de las víctimas. El argumento de este trabajo parte de ello.

5. De vuelta al argumento

La UBPD es una institución de origen transicional: nace a partir de un acuerdo de paz entre dos actores armados organizados que han estado combatiendo por décadas. Es, a su vez, una institución a la que se le asigna una tarea que anteriormente estaba en manos de una serie de entidades estatales, pero con un giro conceptual. Mientras estas investigaban desapariciones en función de identificar responsables de un delito penal, aquella debe encontrar personas desaparecidas, vivas o muertas, en función de satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y aliviar así el sufrimiento derivado del no saber cuál es el paradero o la suerte final de su ser querido. Se trata, asimismo, de una institución de derechos humanos, en la medida que es parte de un conjunto de instituciones más amplio en Colombia dedicada a abordar la desaparición de personas, entendida por diversas normas nacionales e internacionales como una violación de derechos humanos. Esto supone que, a la par que se trata de una institución que introduce una novedad en la

manera que se aborda la búsqueda de personas de desaparecidas, necesita tomar decisiones sobre su relación con la institucionalidad existente.

A su vez, la UBPD tiene una naturaleza distinta a las burocracias que Weber tenía en mente cuando propuso su modelo descriptivo sobre cómo funcionan las burocracias modernas. Aunque preocupaciones como la eficiencia de la acción burocrática y su autonomía respecto de actores políticos es relevante para reflexionar acerca del trabajo de la UBPD, he considerado pertinente pensarla como una burocracia que quiere cumplir su mandato específico construyendo mecanismos de legitimidad para el aterrizaje del principio de centralidad de las víctimas y para la búsqueda sistemática de personas desaparecidas. Desde mi perspectiva, esto es actuado por una burocracia dividida en secciones al interior de la institución, en función de cada una de las tareas particulares que la institución quiere cumplir. Aunque un análisis de las interacciones entre las partes de esta burocracia permitiría comprender mejor la vida interna de la UBPD, no es algo que vaya a realizar aquí. Mi énfasis, más bien, radica en señalar como esta burocracia tiene que atender simultáneamente las exigencias de participación de las víctimas y la obtención de resultados a razón de la búsqueda de personas desaparecidas, entendida como una tensión endógena, es decir, que se deriva de la naturaleza misma de los principios con los que la UBPD fue creada. Así, si bien encuentro tres niveles de autonomía en el desarrollo institucional de la UBPD, mi exploración pone un énfasis mayor en el tercer nivel, la autonomía para la búsqueda, porque es aquí en el que aparecen con mayor claridad los retos y dificultades derivadas de implementar acciones para materializar de la mejor manera posible su carácter humanitario y extra-judicial.

Por todo lo dicho, considero que la presente tesis tiene tres aportes. Primero, mi trabajo comparte una preocupación con las investigaciones ya reseñadas sobre calificación de la condición de desplazado interno, la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas, y el CNMH: las condiciones para la producción de un conocimiento especializado sobre hechos victimizantes durante el conflicto armado, y para la atención o reparación de ellos. Aunque ello no es precisamente el centro de mi exploración, sí aparece como uno de los principales determinantes de la construcción de autonomía de la UBPD. Así, un primer aporte de este trabajo es que suma a la comprensión de los retos que asumen las burocracias vinculadas al esclarecimiento de la verdad del conflicto armado en la producción de conocimiento especializado.

Un segundo aporte tiene que ver con la relación entre el diseño legal de una institución de origen transicional como la UBPD, la manera en que aspectos legales se

entrelazan con aspectos políticos, especialmente con la exigencia de participación de las víctimas, pero también con la manera en una entidad con un mandato público novedoso se posiciona respecto de la acción de instituciones de búsqueda con mandato judicial. La tesis, además, vincula la dimensión legal y las tensiones políticas con resultados y dificultades de carácter operativo. Aquí se destaca la indagación sobre la relación entre autonomía y conocimiento especializado en materia de búsqueda de personas desaparecidas, en un contexto institucional que favorece la intervención activa de una de las partes interesadas (las víctimas) directamente en la materia bajo un mandato moral humanitario. Dicho de otra manera, ofrezco un primer acercamiento a algunos de los dilemas que aparecen en la implementación de un enfoque humanitario en la búsqueda de personas desaparecidas por parte de una burocracia pública, principalmente en relación con la manera en que se entiende y construye su autonomía.

Finalmente, la tesis da un aporte empírico, pequeño pero significativo, sobre las paradojas que surgen en el espacio institucional transicional luego del Acuerdo Final, y a comprender los alcances y límites de la promesa transicional en Colombia. Además, aunque esta es una investigación de caso sobre una institución nacional, considero que su desarrollo contiene potencial comparativo en la medida los puntos que aquí exploro sobre la UBPD, a saber, su proceso de creación, su diseño legal, su relación con las víctimas del conflicto armado, y su estrategia de búsqueda, puede también analizarse para el caso de instituciones humanitarias de búsqueda de personas desaparecidas en otros países.

Capítulo 2. Sufrimiento moral, conflicto armado y desaparición

“¿Cómo las naciones sanan las heridas infligidas por la violencia?” (González-Ocantos, 2020: 1). Con esta pregunta empieza un libro reciente sobre justicia transicional en América Latina. El autor continúa su texto nombrando términos recurrentes en esta área: víctimas, derechos humanos, impunidad, paz, democracia. Obvia hacer mención de aquello que la metáfora de la sanación de la herida revela: el dolor; una herida supone sufrimiento y, consecuentemente, la necesidad de intervenir sobre él. Siguiendo ese hilo, en este capítulo sostendré que uno de los arreglos institucionales presentes en el abanico de la justicia transicional y la construcción de paz son aquellos cuya finalidad es la intervención sobre el dolor y, particularmente, en su dimensión moral. Las instituciones cuyo principal objetivo es la búsqueda de personas desaparecidas pertenecen a este tipo.

Diversos estudios han descrito el carácter de instituciones que han nacido en momentos de transición de la guerra hacia la paz o de dictadura a la democracia. En un breve recuento sobre ello, Binningsbø & others (2012), muestran que luego de periodos de violencia política han aparecido instituciones de distribución de poder político, de seguridad, de compensación de daños y abusos, de impartición de justicia, y de reconciliación. Esta proliferación de instituciones, conjuntamente con otras iniciativas estatales, responden a la necesidad de implementar aquellas obligaciones que los Estados tienen respecto de sus ciudadanos en relación con situaciones de conflicto, y que se encuentran consagradas en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos; estas incluyen “el deber de: a) investigar, perseguir y castigar a los acusados de violaciones a derechos humanos; b) revelar a las víctimas y a la sociedad en su conjunto los hechos conocidos y las circunstancias de los abusos del pasado; c) proveer medidas de restitución, compensación y rehabilitación a las víctimas; y d) asegurar la no repetición de los abusos” (United Nations, 2017: 4-5).

Para Comaroff & Comaroff (2012), este lenguaje que lee los periodos de violencia a la luz de obligaciones, garantías, derechos y responsabilidades, indica un proceso de “juridificación del pasado”, por el cual la ley y los agentes de justicia han cobrado protagonismo en la producción de la verdad histórica, y en la identificación de abusos y daños. Lo anterior puede leerse como parte de “la notable emergencia de asuntos morales y éticos en la esfera pública en las décadas pasadas”, y que ha llevado a proponer, bajo el rótulo de “antropología moral”, el estudio de “la producción, circulación, y apropiación de normas y valores, sensibilidades y emociones en el mundo contemporáneo” (Fassin,

2012: 9-10). En esa línea de trabajo, se ha definido el “mundo moral de las instituciones” en términos de “los valores y afectos que subyacen a sus políticas y prácticas” (Fassin, 2015: 2). Sin embargo, si bien a toda institución le subyacen preceptos morales, no toda institución tiene como finalidad última la intervención sobre la dimensión moral de la sociedad, y sobre el sufrimiento moral en particular.

1. Cuerpo, muerte, desaparición y sufrimiento moral

Entiendo por sufrimiento moral aquel que se encuentra asociado con la distorsión o transgresión de sus principios morales y éticos, o de los códigos sociales alrededor de nociones sobre justicia, inocencia, responsabilidad, etc. (Young, 1996; Maguen & Litz, 2012). Sian Cook (2015, 2020) observa que la idea de sufrimiento moral supone un espectro amplio de casos: el del soldado que cumple una orden contraria a sus estándares valorativos; el del testigo de un abuso, del cual no participa directamente; refugiados que, escapando de su residencia, se ven expuestos a situaciones que transgreden sus parámetros éticos; el de la familia que se entera que los restos de su ser querido fueron tratados o enterrados sin cuidado¹⁸. En varios contextos, y especialmente en casos como el último ejemplo, el sufrimiento moral aparece en la relación de las personas vivas con los restos humanos, como correlato no solo de ataques violentos y del ejercicio letal de la fuerza, sino también de la transgresión de la “dignidad póstuma” del muerto.

Los cuerpos son entidades de valor simbólico y lugares de articulación social. Varios autores clásicos de las ciencias sociales han afirmado la centralidad del cuerpo para la reproducción y organización social (Bourdieu, 1985; Douglas, 1970). La vida social del cuerpo ha sido estudiada en múltiples facetas: como espacio en el que se ejecutan y reafirman nuestras interacciones cotidianas (Goffmann, 1956), como lugar para la demostración del poder a través del castigo y la disciplina (Foucault, 1977), como materialización de las relaciones de dominación y resistencia (Scott, 1990); como eje ideológico de la construcción del género y la socialización entre sexos (Laqueur, 1990), como instrumento para crear comunidades de pares en espacios de exclusión (Wacquant, 2006 [2000]), etc. Probablemente sea en los estudios sobre religión, ritualidad y muerte donde el análisis de las relaciones sociales alrededor haya tenido su primero desarrollo. Así, varios trabajos de antropología en la primera parte del siglo XX describieron las

¹⁸ Por supuesto, el abanico de casos es mucho más amplio que esto, pues el sufrimiento es una experiencia presente en una innumerable variedad de ámbitos de la existencia humana.

emociones y costumbres alrededor de la muerte, e interpretaron las prácticas mortuorias como mecanismos para la restauración del tejido social y aceptación de la tragedia a través del duelo (Robben, 2018), iniciando una corriente de estudios y reflexiones que han acumulado enorme evidencia sobre la influencia permanente que ejercen los muertos sobre los pensamientos y conductas de los vivos (Parra & others, 2020).

Así, es a partir de la relevancia que tienen los cuerpos, y los cuerpos de los muertos (o presuntamente muertos) en particular, para nuestro mundo social, que se entiende la importancia que adquiere el tratamiento que las sociedades les dispensan. Y es también desde aquí que se entiende la noción de dignidad de los muertos, tal como se defiende hoy en espacios de investigación forense, derechos humanos y acción humanitaria. En ese sentido, es indicativo que el referido artículo de Parra & others (2020), ellos mismos profesionales e investigadores vinculados al tema de la desaparición, trace una genealogía que entre sus primeros momentos incluya las observaciones de Mary Douglas sobre el reconocimiento de la identidad del muerto para su inclusión en el mundo social, y de Lévi-Strauss sobre el carácter universal del respeto a los muertos, entendiéndolas como antecedentes de argumentos contemporáneos sobre los derechos y dignidad inherente de los muertos, y de la necesidad de garantizar el reconocimiento de su identidad, lugar de destino y cuidados adecuados para evitar su “muerte social” (esto es, la desaparición del cuerpo o su desintegración a causa de malos tratos). Es por ello que los autores afirman que “la muerte social de cuerpos muertos puede entenderse en muchos contextos como un daño moral colectivo que debe prevenirse por autoridades y la por la población misma independientemente de quien haya sido la víctima” (Parra & others, 2020: 89).

Lo anterior resuena con la primera conversación que tuve con un representante del CICR en Perú, en el año 2015. El funcionario habló de las varias formas de pensar la desaparición y la propuesta de crear una oficina de búsqueda de personas desaparecidas bajo la idea del enfoque humanitario. Justificó la necesidad de dicha oficina bajo una apelación a la universalidad del vínculo humano: “el *homo sapiens* es *homo sapiens* desde que entierra a sus muertos, no puedes quitarle eso a la gente”. En sus palabras era claro el núcleo moral que debería impulsar la búsqueda, así como la obligación que existe para con las víctimas de impulsar tales acciones. Precisamente, fue el CICR quien, en el año 2003, propuso la noción de la acción forense humanitaria, que se fundamenta en las ideas de dignidad y vida social de los muertos, y sobre lo que volveré más adelante.

2. Sufrimiento moral y conflicto armado

Varias investigaciones alrededor del conflicto armado colombiano evidencian el daño moral sufrido por ciudadanos y poblaciones en el país. El Grupo de Memoria Histórica (2013) refiere al daño moral como “el resultado del menoscabo de valores significativos para las personas y las comunidades”, producto de acciones violentas que tuvieron como objetivo “degradar la dignidad de las personas y sus comunidades, devaluar ideales y creencias y violentar los valores más íntimos que sustentan la identidad colectiva” (2013: 268-270). Más adelante, sostiene que:

Los daños socioculturales se refieren a las lesiones y alteraciones producidas en los vínculos y relaciones sociales. Las agresiones incluyen la vulneración de las creencias, prácticas sociales y modos de vivir de las comunidades. Estos daños, que afectan colectivamente a las comunidades, son consecuencia de la prohibición explícita o del impedimento y las dificultades que experimentaron las personas y las comunidades para mantener sus relaciones, vínculos e intercambios, con los cuales participaban de la construcción de la identidad grupal y colectiva (2013: 272)

Como ejemplos de lo anterior, se recogen testimonios de personas que producto de aquel contexto fueron lesionadas en su autoestima y reputación, y se vieron expuestas a situaciones de humillación que llevó a cuestionar su lugar dentro de su grupo social. Hubo comunidades que fueron objeto de estigma por la presencia de guerrilleros o paramilitares, lo que ocasionó problemas para obtener empleo o matricular a sus hijos en la escuela. Algunas personas optaron por ocultar su identidad o negar sus creencias. Otros testimonios refieren la cancelación de eventos deportivos y fiestas locales, la pérdida de jornadas colectivas de trabajo, la propagación de rumores y especulaciones que generaron desconfianza entre vecinos, la instauración de códigos autoritarios de liderazgo, y la pérdida de infraestructura material y de sus valores simbólicos de esfuerzo y progreso.

Varias investigaciones dan cuenta de fenómenos similares. Steele (2017) estudia el desplazamiento en relación con el fenómeno de “limpieza política”, esto es, forzar el desplazamiento de aquellas personas percibidas por los actores armados como adversarios políticos, con la consecuente desintegración de las estructuras locales de autoridad y legitimidad política. El desplazamiento, además, “significa separarse de comunidades, seres queridos, y propiedad, así como un futuro incierto en nuevos lugares, frecuentemente después de vivir una violencia espantosa y viajes traicioneros” (2017: 3). En su etnografía en una oficina de atención humanitaria a personas desplazadas, Dávila (2009) encuentra un temor generalizado entre los desplazados que hacen fila para

atenderse allí, y sostiene que “es particularmente intensa la percepción de que las personas paradas al costado de uno en la línea, o que preguntan por las razones por las cuales se está aquí, pueden ser enemigos ocultos” (2009: 86). En un estudio con el pueblo Emberá Katío, Losonczy (2016) muestra que sus conflictos sociales internos, así como la manera en que conciben la relación con el cuerpo muerto, llevan a que un cadáver desenterrado en un proceso de exhumación sea visto como un elemento que transporta la muerte y produce entidades simbólicas asesinas, cuya presencia puede llegar a provocar el suicidio. En tal sentido, el sufrimiento moral puede tomar formas específicas en función de las particularidades culturales de poblaciones, respecto de las cuales los procedimientos forenses tradicionales pueden provocar consecuencias perjudiciales inesperadas.

Bastan los ejemplos anteriores para reafirmar la idea inicial: el conflicto armado en Colombia supuso la alteración de las relaciones sociales. Es al conjunto de sentimientos y emociones vinculadas a esta dimensión del conflicto al que me refiero como sufrimiento moral. Y esta dimensión ha sido especialmente resaltada respecto del fenómeno de la desaparición en el marco del conflicto armado.

3. El sufrimiento moral de la desaparición

La desaparición de una persona se materializa cuando no se tiene noticia de su paradero o su destino final. Se trata de un fenómeno común en los contextos de violencia masiva que han caracterizado el siglo XX y cuya recurrencia se constata también en el presente siglo (Ferllini, 2017)¹⁹. Las discusiones actuales en Colombia indican su magnitud excepcional, contándose en decenas de miles a las personas desaparecidas durante el conflicto armado, así como su incidencia en la sociedad.

De acuerdo con varias investigaciones, las familias de personas desaparecidas enfrentan estrés emocional y angustia constante, relacionada con el sufrimiento de no saber si su ser querido está con vida o no, y al imaginar los posibles maltratos a su cuerpo (Medicins Sans Frontieres, 2006). Un trabajo que combina la revisión de algunos testimonios y con el acompañamiento a familias de personas desaparecidas ha mostrado

¹⁹ Por supuesto, no es solo en dichos contextos que las desapariciones ocurren. El universo global de personas desaparecidas “incluye tanto a víctimas de conflictos armados como a las que no pueden ser encontradas a causa de violaciones a los derechos humanos, incluidos el tráfico de personas, el crimen organizado y varios otros actos de violencia. Sin embargo, también hay gente que no puede ser encontrada a causa de desastres, migración y otra serie de eventos” (Sarkin, 2017: 72).

que cuando “una familia no pueda construir un duelo alrededor del cuerpo sin vida de su ser querido, la incertidumbre sobre la vida o muerte, la necesidad de conocer con certeza los hechos y los motivos que generaron un vacío físico y emocional que transformó por completo la vida de una familia, se manifiestan en daños físicos y emocionales” (Quintero Pardo, 2010: 33), que se traducen en sentimientos de rabia y dolor, y en una sensación intensa de injusticia. Otro estudio reporta casos de emociones corporizadas asociadas con la desaparición del ser querido, como, entre otros, el de aquella mujer en la que “la rabia es localizada en la cabeza, el cansancio en sus manos, y el vacío en su zona abdominal”, que en la zona del corazón identifica “una herida que duele, y en la misma parte del cuerpo experimenta sentimientos muy profundos, entre ellos el odio. En su brazo izquierdo localiza la pérdida y la debilidad” (Gómez Correal, 2017: 111). Quizás el trabajo que de manera más elocuente retrata la dimensión moral del sufrimiento es el de Caputo Llanos (2011), en el que se habla de familiares que pasan por momentos de “no querer comer, porque en ese momento se le venían las lágrimas y se lloraba de la angustia de no saber qué estaba pasando” (2011: 71), del dolor de “saber que muchas de las cosas que estas familias solían hacer y tener en un pasado ya no volverán a ser” y del miedo de los familiares de “no poder salir a la calle a recordar a sus seres queridos libremente [en actos públicos] por estar rodeados de un pueblo que quiere acallarlos” (2011: 72). Varias familias que buscan a sus seres queridos han sufrido el asesinato de otros parientes como represalia a sus iniciativas de búsqueda, así como frecuentes amenazas; burlas por parte de los perpetradores, que muchas veces permanecen en la zona donde vivía la persona desaparecida y su familia; apertura de procedimientos jurídicos bajo la sospecha de colaboración con grupos guerrilleros, o bajo la acusación de haber desaparecido a su propio familiar; el rechazo público de amigos, conocidos, vecinos u otros familiares, así como comentarios que apuntan a una justificación de la desaparición o que especulan sobre acciones de la víctima que le habrían merecido lo ocurrido (Calvo Sánchez, 2019).

El Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) describe situaciones de la misma naturaleza y afirma que estas “afectan el buen nombre, la honra y la dignidad de las víctimas, de sus familias y de sus allegados, pudiendo alterar significativamente los lazos sociales, las oportunidades laborales y en general afectando el transcurso normal de la vida” (2016: 279). El mismo reporte encuentra que hay familiares de víctimas de desaparición que “adoptan nuevas condiciones para vivir basadas en la prevención y la seguridad, bajo regímenes que pueden implicar no salir de casa, evitar a desconocidos o prescindir de comenzar relaciones afectivas por el miedo a la pérdida, acciones que

pueden provocar tensiones en la familia” (2016: 284), además de reportar alteraciones de sueño, alteraciones de la alimentación, consumo de bebidas alcohólicas o sustancias psicoactivas, y desencadenamiento de enfermedades físicas; se destaca también el impacto de la desaparición de las autoridades tradicionales en comunidades, que atenta contra los valores y costumbres que estas representan, y el terror que la desaparición implanta en las comunidades, lo que favorece la imposición de formas de vida y costumbres de los victimarios. Así, “los impactos sobre las relaciones, costumbres y creencias también pueden prolongarse y hacer más intenso el dolor y sufrimiento. Adicionalmente, la convivencia en medio de la desconfianza, la distancia y el silencio puede adoptarse como cotidiana, instalándose y naturalizándose” (2016: 305). Finalmente, dado que las desapariciones ocurrieron en escenarios de conflicto armado, muchas familias y comunidades tuvieron que soportar, además del dolor y la pérdida de la desaparición, las amenazas y peligros cotidianos producto de la violencia, a lo que se sumó la ausencia de una entidad que busque activamente a los seres queridos desaparecidos (Gómez López & Patiño Umaña, 2007).

El recuento anterior recoge evidencia de lo que entiende por sufrimiento moral. Dichas investigaciones refieren tanto a las consecuencias de la violencia, y de la desaparición en particular, sobre la organización, valores y prácticas de los grupos sociales, como a las consecuencias sociales que sufren los familiares y allegados a las personas desaparecidas. La realidad descrita no es exclusiva del caso colombiano, y se ha reportado para periodos de violencia armada en varios países (Stover & Shigekane, 2004; Dulitzky, 2019), experiencias que han llevado a la producción de pronunciamientos, protocolos, convenciones y demás mecanismos jurídicos e institucionales en los niveles nacional e internacional. A pesar de ello, el sufrimiento moral como dimensión central del hecho victimizante de la desaparición ha sido puesto como el principal problema a encarar solo recientemente en Colombia con la creación de la UBPD y la llamada “búsqueda humanitaria”. Esto no significa que el sufrimiento moral en relación con la desaparición no haya sido una preocupación inexistente antes de la aparición de la UBPD; sin duda lo ha sido, pero no fue hasta este momento que pasó a considerarse el motivo principal detrás de la búsqueda de personas desaparecidas.

La atención al sufrimiento moral en este capítulo sugiere, a su vez, la centralidad del lugar de las víctimas en la implementación del Acuerdo Final, y cómo estas vienen siendo reafirmadas como los sujetos con autoridad para evaluar la capacidad estatal de atender

injusticias históricas en la apuesta por construir un nuevo “contrato social” en Colombia (Rettberg, 2018). No es casualidad, por lo demás, que la búsqueda de personas desaparecidas aparezca como una apuesta fundamental entre los compromisos con las víctimas y se presente como una apuesta que debe involucrar a toda la sociedad (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020d). Investigaciones en otros contextos han mostrado la importancia de encontrar e identificar personas para proyectos de reconciliación alrededor de procesos de racismo, diáspora y esclavitud (Nelson, 2015), proyectos morales de basados en el reconocimiento de la verdad de violaciones de derechos humanos (Rojas-Pérez, 2017), y proyectos de reconstrucción del imaginario nacional a partir de la repatriación e identificación de cuerpos de combatientes caídos durante la guerra de Vietnam (Wagner, 2019), por citar tres ejemplos, y se ha propuesto el concepto de “paisaje de dignidad” para caracterizar los nuevos sentidos que adquieren, luego de ser intervenidos mediante exhumaciones y acciones simbólicas, territorios en donde alguna vez ocurrieron desapariciones y se ocultaron cuerpos (Bolaños Baldassari, 2016).

No obstante, la atención que hay sobre el lugar de procesos de búsqueda e identificación en discursos y proyectos políticos, las investigaciones sobre cómo dichas apuestas se traducen en dinámicas operativas y decisiones burocráticas dentro de instituciones estatales son escasas. Entre las pocas publicaciones que ofrecen aportes sobre este aspecto, podemos mencionar un trabajo que muestra la articulación entre víctimas, sociedad civil y funcionarios estatales para crear a la DGBPD en Perú (Jave, 2018); descripciones y análisis sobre los factores que determinan la decisión y el procedimiento para hacer excavaciones forenses en Uruguay (López Mazz, 2016); las prácticas de producción de conocimiento en antropólogos forenses en Colombia (Muñoz Marín, 2015; Sanabria-Medina y Osorio Restrepo, 2018; Olarte Sierra y Castro Bermúdez, 2019). Hay que destacar el artículo de Aronson (2011), sobre el equipo estatal de búsqueda de personas desaparecidas en Sudáfrica, que relaciona el trabajo de esta entidad con sus orígenes derivados de recomendaciones de la Comisión de la Verdad de dicho país, y muestra que la interacción entre dicho equipo y las familias de las víctimas da cuenta de la complejidad de relaciones sociales que se articulan alrededor de la desaparición, y revelan la necesidad de procesos de búsqueda, identificación y entrega digna que permitan incorporar el cuerpo del desaparecido a los códigos culturales locales. Otra investigación importante es la comparación de la performance de instituciones de búsqueda humanitaria de personas desaparecidas en Chipre y Kosovo que realice

Mikellide (2017). Su trabajo no se centra en el comportamiento de agentes particulares, sino en los determinantes institucionales (logística y presupuesto, centralización o dispersión de información, forma de reportar datos y capacidad forense instalada) de resultados (medidos en términos de cantidades de excavaciones exitosas, cuerpos recuperados e identificaciones).

Quizás es el trabajo de Collins (2018) el que ofrece las mayores pistas sobre la vida de las burocracias que buscan personas desaparecidas. Ella describe cómo los funcionarios responsables de la búsqueda de personas desaparecidas en Chile afrontan dilemas que surgen de las distintas maneras en que conciben la búsqueda de verdad y justicia, cómo la forma en que conciben estos valores están influenciados por la generación a la que dichos funcionarios pertenecen, y cómo enfrentan la disyuntiva entre tener un trato cálido y cercano con las víctimas y responder a la exigencia de imparcialidad en el marco de procesos judiciales. Cabe también mencionar un informe (Collins, 2017) de la misma autora que resume varias ponencias de un encuentro de investigadores sobre búsqueda de personas desaparecidas en Latinoamérica. Aunque se trata sobre todo de notas producto de relatorías, el conjunto del documento deja en claro que la búsqueda humanitaria y la búsqueda con fines judiciales no son opciones contrapuestas, sino miradas distintas a un mismo tema que en varios momentos pueden compartir inquietudes, metodologías e interpretaciones sobre la implementación de la acción estatal para la búsqueda. De su lectura, además, queda claro que la búsqueda humanitaria no tiene una sola forma ni una sola materialización, sino que es un campo de retos y preguntas sobre el cual diversas entidades en varios países vienen ensayando posibles respuestas.

Los trabajos brevemente referenciados se centran en aspectos particulares de la búsqueda de personas desaparecidas, teniendo como protagonistas a funcionarios o instituciones. Aunque se trata de investigaciones que abordan problemas particulares o aspectos puntuales de dicha acción estatal, todas revelan la relevancia de estudiar el rol de agentes estatales para una adecuada comprensión de las relaciones sociales, determinantes políticos y condiciones técnicas de la búsqueda de personas desaparecidas. La presente tesis se integra a este conjunto de investigaciones, mostrando cómo el origen legal e institucional de la UBPD se traduce en dilemas y paradojas para la implementación del mandato humanitario y extra-judicial.

El siguiente capítulo describe los principales factores detrás del proceso de creación de la UBPD, así como las características de dicha institución.

Capítulo 3. Búsqueda de personas desaparecidas en Colombia: de las primeras denuncias a la UBPD

El carácter humanitario y extra-judicial de la UBPD la convierten en una institución pública novedosa en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Lo anterior supone la aparición de un marco institucional alternativo al judicial (no lo reemplaza, coexisten); si bien el sufrimiento moral está presente en los procesos que el ente acusador realiza bajo la mirada judicial, no constituye el motor central de la búsqueda que, como ya señalé, está dado por la consecución de sanciones penales. Este capítulo tiene cuatro partes. La primera introduce el discurso del Acuerdo Final acerca de la UBPD. La segunda describe la experiencia colombiana en materia de búsqueda de personas desaparecidas antes de la aparición de la UBPD. La tercera parte describe los antecedentes internacionales. La cuarta vuelve sobre las características principales de esta institución.

1. El Acuerdo Final y la UBPD

La decisión de crear una entidad que realice la búsqueda de personas desaparecidas desde un enfoque humanitario fue plasmada en el Comunicado Conjunto 062, emitido por las partes negociadoras en La Habana un año antes de firmado el Acuerdo Final, en el que se propone un vínculo fuerte y explícito entre moral y política, a partir de la asociación inversa entre sufrimiento y satisfacción de derechos:

Con el fin de aliviar el sufrimiento de las familias de las personas dadas por desaparecidas y de esta manera contribuir a la satisfacción de sus derechos, el Gobierno Nacional y las FARC-EP, hemos llegado a dos tipos de acuerdos: en primer lugar poner en marcha unas primeras medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado interno que se pondrán en marcha antes de la firma del Acuerdo Final; y en segundo lugar, la creación de una Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. (República de Colombia & FARC-EP, 2015: 1) (énfasis mío)

El Acuerdo Final reafirmó dicho compromiso, enmarcándolo en un discurso que postula “que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo” (República de Colombia & FARC-EP, 2016: 8), y que destaca como parte de su declaración de principios el “reconocimiento de responsabilidad [de los firmantes] frente a las víctimas del conflicto” (2016: 124). Posteriormente, Juan Manuel Santos ha

recalcado que las víctimas “eran el centro y el objetivo de nuestro proceso de paz” (2020: pos 6817²⁰), y lo mismo afirma quien fue el jefe negociador del gobierno en las conversaciones de La Habana: “la base moral de las conversaciones pasaba por las víctimas” (De La Calle, 2019: pos 130).

El desarrollo normativo posterior ha continuado dicha línea. El Decreto 589 afirma que la prioridad de la UBPD es “la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, y *ante todo a aliviar su sufrimiento*” (Presidencia de la República de Colombia, 2017b: 7; énfasis mío). Al año siguiente, en su intervención en el proceso de la sentencia C-067/18 de la Corte Constitucional (2018) -de control automático de constitucionalidad a dicho decreto-, el gobierno expuso que el carácter humanitario de la UBPD supone que “sus actuaciones se deben dirigir a *aliviar el sufrimiento* de las personas dadas por desaparecidas y sus familiares, respetando la dignidad humana y protegiendo la vida” (2018: 38; énfasis mío), además de trabajar sin realizar ningún tipo de discriminación y sin afectar a ninguna de las partes involucradas en procesos judiciales. A su vez, la sentencia señala que el sufrimiento de los familiares disminuiría “al poder conocer la suerte de sus seres queridos” (2018: 98), reforzando el nexo con el derecho a la verdad.

La idea de aliviar el sufrimiento a través de la búsqueda humanitaria se encuentra sólidamente establecida. Varios entrevistados que siguen de cerca el trabajo de la institución refirieron el alivio del dolor como su objeto. Una fuente me señaló que en comunicaciones que la UBPD ha tenido con otras entidades se ha afirmado que el alivio del sufrimiento es su razón de ser y una obligación del Estado colombiano²¹. Llama la atención que incluso el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) parezca adoptar dicho discurso: en el encabezado de su documento *Plan Estratégico 2019-2022* se lee “Ciencia con sentido humanitario, un mejor país”, y en ese mismo documento plantea que su “propósito superior” es “buscar la verdad con sentido humanitario, que fortalezca la justicia con reconocimiento, que promueva la reparación y la convivencia social (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2019: 5), lenguaje que está ausente en su plan estratégico anterior.

²⁰ La expresión “pos” hace referencia a posición, que algunos libros electrónicos usan en lugar de página para enumerar las sucesivas partes de un libro. Cada vez que aparezca la expresión “pos” es porque estoy haciendo referencia a un libro electrónico que no está ordenado por páginas.

²¹ Entrevista 29. 20 de marzo del 2020.

Por otro lado, el Comunicado Conjunto 062, no solo cristaliza el compromiso de crear a la UBPD, sino que dispuso realizar unas primeras medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas desaparecidas para construir confianza. Dichas medidas fueron implementadas en cinco cementerios de los Llanos Orientales y en cementerios de otros siete municipios en los cuales hay cadáveres enterrados en condición de NN. Un reporte del año siguiente señalaba que “el gobierno colombiano ha entregado a las familias, en dos ocasiones, los restos de cuarenta y cuatro víctimas desaparecidas” (Bouvier y Haugaard, 2016: 4). Un informe posterior de varias entidades señala que, en 31 meses, la FGN logró exhumar 773 cuerpos en estos cementerios en el marco del Comunicado 062, pero no reportó identificaciones, ni restitución entregadas a las familias, en tanto que el INMLCF exhumó 461 cuerpos, identificó 29 y entregó 7 a las familias, además de otras 22 exhumaciones realizadas conjuntamente con CICR en otras partes del país²². Cabe decir que estos datos son confusos. Primero, el INMLCF no realiza exhumaciones, por lo que resulta extraño que esta entidad reporte resultados de dicha acción; segundo, por la disparidad de cifras en los reportes de las entidades públicas intervinientes, que el informe bien señala; tercero, porque también el informe reporta que “se logró la restitución de los cuerpos a 109 familias bajo el comunicado No 62 y se identificaron 69 cuerpos más que se encontraban en condición de no identificados” (Varios Autores, 2018: 20), pero no dice de dónde salieron estas cifras de 109 familias ni si estas 69 identificaciones están incluidas dentro de las cifras antes mencionadas. Por lo demás, la información del primer informe sobre restos entregados en el marco de estas acciones humanitarias no es consistente con la información del segundo informe comentado, que señala menos entregas realizadas por las entidades públicas involucradas. En cualquier caso, es claro que estas medidas de búsqueda humanitarias dieron resultados, pero que también ratificaron las dificultades para la acción coordinada entre el FGN y el INMLCF, así como el desorden alrededor del reporte de cifras sobre acción estatal en materia de búsqueda de personas desaparecidas. Para una entrevistada, presente en una jornada realizada en el marco de estas medidas, las escenas en las que un familiar encuentra a su querido desaparecido atestiguaban que dichas medidas “estaban funcionando [...] porque eso es reconciliar a la familia en su duelo, eso es devolver a la familia la dignidad que se merece por tantos años de haber

²² De acuerdo con una noticia posterior, al 15 de octubre del 2019, CICR entregó 111 cuerpos a Medicina Legal, de los cuales 50 estaban identificados y 35 entregados a sus familias (López Morales, 2019b).

esperado donde estaba su hijo”, y expresaban “que el Acuerdo estaba surtiendo efecto”²³. Dichas medidas constituyen otra de las bases para la cristalización posterior de la UBPD.

La aparición del lenguaje del alivio al sufrimiento y la perspectiva humanitaria puede entenderse mejor a la luz de la historia previa de búsqueda de personas desaparecidas en el país. A continuación, repaso algunos aspectos de esa trayectoria.

2. Antes de la UBPD: de cuatro décadas de búsqueda

Las principales características de la experiencia colombiana de búsqueda antes de la creación de la UBPD son cuatro²⁴:

2.1. *Cuatro décadas de acción estatal y desarrollo normativo*

Las condiciones que permitieron la comisión recurrente de desapariciones iniciaron cuando en 1965 se legisló para promover medidas de seguridad favorables a combatir al “enemigo interno”, figura inspirada en una doctrina internacional de combate al comunismo; las primeras medidas de retención arbitraria comenzaron a sucederse al poco tiempo, generando reclamos y denuncias. Recién en la década de 1980 se dieron los primeros pasos en dirección del reconocimiento estatal de la existencia de violaciones de derechos humanos en general, y de desapariciones en particular, y de generar normas, mecanismos e instrumentos para combatirla. En esta década aparecieron las primeras normas legales para restringir la discrecionalidad de la acción militar sobre población y autoridades civiles, se produjeron informes de la Procuraduría General de la Nación (1982 y 1983) y del Consejo de Estado (1981) que señalaron la necesidad de evitar violaciones de derechos humanos, y emitieron sanciones al respecto. Sin embargo, la década culminó sin avances en la caracterización y persecución legal de la desaparición, al punto de haber hasta seis iniciativas fallidas por tipificar el delito.

²³ Entrevista 4. 9 de noviembre del 2019.

²⁴ Es una descripción breve, que destaca aspectos relevantes de la experiencia previa. Una descripción histórica detallada escapa a los límites de este documento, pero trabajos en dicha línea han sido realizados por: Paris Vallecilla (2009); Gallón Giraldo, Rodríguez Rincón y Abonía Vergara (2013); Centro Nacional de Memoria Histórica (2014a, 2014b); Giraldo-Giraldo (2014); Guatame García, Puerto Valdivieso & Buitrago Pérez (2015); Guzmán & Sanabria Medina (2016); Paredes López (2020); y Vivas Díaz & Vega Urueña (2020). En ellos se basa principalmente el presente apartado.

Es con la Constitución de 1991 que surgió la posibilidad de fundamentar con mayor solidez la desaparición como delito, en la medida que la Carta Magna incorporó al derecho interno los tratados internacionales de derechos humanos, lo que hizo de la desaparición una violación de un derecho fundamental. Hasta antes de esto, los mecanismos para proteger el derecho a la libertad personal desde 1970 estuvieron enfocados en otros delitos, especialmente el secuestro. En 1997, la Ministra de Justicia y del Derecho presentó un proyecto para tipificar conductas lesivas a los derechos humanos, que devino en la Ley 589 del año 2000, cuya definición del delito de desaparición quedó escrito de la siguiente manera luego de la intervención de la Corte Constitucional (CC):

El particular que ~~perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley~~ someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinte (20) a treinta (30) años, multa de mil (1.000) a tres mil (3.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior²⁵.

La concreción del delito requiere que la víctima sea privada de su libertad, que permanezca ocultada, y que el responsable no brinde información del paradero de la víctima, imposibilitándola de recurrir a las protecciones que le otorga la ley y evitando que sus familiares sepan de ella. Al año siguiente, la Ley 701 incorporó al derecho interno la referida Convención Interamericana de 1994. Lo mismo ocurrió con la Ley 1418 del 2010, que incorporó la Convención Interamericana del 2006²⁶. En sus respectivos momentos, la CC declaró que ambas se ajustaban a la Constitución.

Lo anterior tuvo como correlato una proliferación de mecanismos institucionales para tratar la desaparición. Entre otros, destaca la creación de unidades de investigación en derechos humanos al interior de la FGN desde la emisión de la mencionada Ley 589; las medidas de asistencia funeraria para casos de personas desaparecidas halladas sin vida, la inclusión de la desaparición como hecho victimizante en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y la Ley 1408 del año 2010, “por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e

²⁵ Texto tachado corresponde a segmento anulado por intervención de la CC.

²⁶ En un apartado posterior amplió información sobre ambas convenciones.

identificación”. Cabe también destacar el trabajo del CNMH, que entre los años 2013 y 2016 produjo siete libros sobre distintos aspectos de la desaparición.

Una mención aparte merece la Ley 975 del año 2005, conocida como la Ley de Justicia y Paz, mecanismo de desmovilización de grupos paramilitares y guerrilleros que exigía revelar la verdad sobre su participación en violaciones de derechos humanos a cambio de beneficios carcelarios y disminución de penas, y que fue seriamente criticada por diversos grupos de víctimas por considerarla un mecanismo de impunidad. Ese mismo año vio la luz la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD), constituida por representantes de seis instituciones estatales, una representante de una organización de víctimas, y un representante de la sociedad civil, al día de hoy funciona como una suerte de órgano consultivo que impulsa casos de judicialización de desapariciones forzadas. La CBPD ha producido varios instrumentos importantes para fortalecer la búsqueda de personas desaparecidas, y su trabajo atestigua que la preocupación por el dolor de los muertos, la dignidad póstuma, el dolor de los familiares y el derecho a la verdad son conceptos que han estado presentes en la experiencia colombiana de atención y reparación al conflicto armado, y de búsqueda de personas desaparecidas en particular, aunque no estuviesen formalizados bajo el paraguas de la búsqueda humanitaria.

En el año 2005, se aprobó la Ley 971, que regula el Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU), “una acción pública tutelar de la libertad y la integridad personal y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas”, que, entre otras cosas, “protege puntualmente el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y moral, el derecho a la familia, puesto que la persona desaparecida es forzada a interrumpir completamente sus relaciones familiares” (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2012b: 17). El MBU fue propuesto como un mecanismo preventivo, de carácter público, activación inmediata y de tramitación obligatoria por parte de agentes judiciales. Su finalidad “es encontrar a la persona desaparecida, viva o muerta, a través de la adopción inmediata, por parte de las autoridades judiciales, juez o fiscal, de todas las diligencias necesarias” (2012b: 18) y su activación “no está sujeta a formalidades que entraben la protección de los derechos de la persona presuntamente desaparecida o que impidan darle la mayor celeridad posible” (2012b: 19). Aunque el MBU es planteado como un mecanismo judicial, no está sujeto a un proceso penal o investigación alguna, por lo que su objetivo es la búsqueda en sí misma. De acuerdo con una entrevistada, “lo más cercano con el concepto actual de búsqueda humanitaria que tenemos es lo que se denomina Mecanismo de Búsqueda

Urgente, [...] el único objetivo es encontrar a la persona desaparecida, [...] su objetivo no es investigar un delito ni ubicar a los responsables, es encontrar a la persona”²⁷.

En el año 2007, fue aprobado el Plan Nacional de Búsqueda (PNB), bajo la conducción de la CBPD. En él se lee:

En el marco del respeto a la dignidad humana, los familiares de las víctimas del delito de desaparición forzada tienen derecho a la memoria, a la verdad, a la vida y al respeto por los derechos humanos, recibir información sobre la suerte que han corrido sus seres queridos, y a que se adelante una investigación eficaz y oportuna que permita la identificación y sanción de los responsables (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2012a: 11-12)

Asimismo, se postula que el objetivo del PNB es “encontrar con vida a la(s) persona(s) desaparecida(s), y de no ser ello posible, encontrar el cadáver para hacer la entrega digna a los familiares de la(s) víctima(s), y permitirles realizar el proceso de duelo según sus costumbres y creencias [...]” (2012a: 12-13). Aunque hay referencias la acción penal, ninguna de las cinco fases de búsqueda que el documento propone está centrada en ella, por lo que el lector se lleva la impresión de que este tiene una orientación más humanitaria que judicial. No he indagado sobre las razones por las cuales el Plan no pudo constituirse en un referente para iniciar un proceso de búsqueda humanitaria. La propia CBPD ha afirmado que las acciones para garantizar la aplicación del Plan no han dado resultado porque “no se aplica en su totalidad por parte de las autoridades judiciales como corresponde” (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2016: 19). Un reporte producido por organizaciones civiles afirma, en referencia al PNB y el MBU, que

no existe voluntad política para garantizar la búsqueda seria y sistemática de las personas dadas por desaparecidas. La gran mayoría de funcionarios judiciales y fiscales no se sienten aludidos en su deber de buscar a los desaparecidos, lo que se evidencia en la tendencia a declarar a los desaparecidos muertos cuando ni siquiera han sido buscados (Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada y Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2016: 3)

En el año 2014 vio la luz el Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cadáveres de Personas Desaparecidas, cuyo objetivo es el de crear “una metodología idónea y efectiva para la entrega digna de cadáveres de personas desaparecidas forzosamente, según los estándares nacionales e internacionales, con el fin de que los funcionarios competentes actúen de manera respetuosa y considerada con las víctimas,

²⁷ Entrevista 22. 20 de diciembre del 2019.

teniendo en cuenta sus necesidades individuales, familiares y culturales” (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, s/f-a: 14). Al respecto, se ha dicho que “los familiares de víctimas manifiestan que la aplicación de este principio requiere de mayores esfuerzos institucionales, por cuanto diversos actos de entrega se han dado sin la adecuada información y debida concertación” (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, 2016: 29).

También es importante decir que Colombia tiene una larga tradición de adopción de instrumentos de derecho internacional humanitario (Valencia Villa, 2013), que habría comenzado cuando el Código Militar colombiano de 1881 incorporó el Convenio de Ginebra para el mejoramiento de la suerte que corren los militares heridos en los ejércitos en campaña, aprobado en 1864, y actualizado cuatro veces hasta 1949. Mencioné en la introducción que Colombia ratificó en 1960 los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, y los protocolos adicionales en 1992 y 1994. A esto hay que agregar que hay nociones del derecho internacional humanitario están presentes en el Código Penal colombiano; por ejemplo, el artículo 166 establece que tratos crueles, inhumanos o degradantes son agravantes del delito de desaparición forzada. Asimismo, en la década de 1990 y hasta inicios de los 2000, el número de programas e iniciativas en favor de la paz y la cantidad de ONG internacionales de ayuda humanitaria en Colombia crecieron enormemente (Tate, 2007; Aparicio, 2012). Además, se ha reportado evidencia sobre la apropiación y adaptación, desde mediados del 2000, del derecho internacional humanitario en la planificación de acciones militares de las Fuerzas Armadas (Kalmanovitz, 2018) y en la jurisprudencia del Consejo de Estado (León Marín, 2019). Finalmente, el derecho a la verdad está presente en instrumentos legales en Colombia desde hace varios años: la Ley de Justicia y Paz (2005), la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2011) y el Marco Legal para la Paz (2012) contemplan el derecho a la verdad (Sánchez León, García-Godos & Vallejo, 2016).

2.2. Progresivo desarrollo de capacidades técnico-forenses

Las disciplinas forenses en Colombia nacieron a mediados de la década de 1980: por un lado, la primera oficina de servicios forenses apareció en 1984, en la ciudad de Medellín. Esta producía información de cuerpos no identificados a través de varios registros; por el otro, el Laboratorio de Antropología Física de la Universidad Nacional de Colombia, dirigido por José Vicente Rodríguez, comenzó a brindar asistencia técnica a las investigaciones judiciales alrededor de restos humanos encontrados en distintas partes del

país. Más adelante, la Constitución de 1991 organizó todos los servicios periciales en el país bajo la dirección del INMLCF²⁸, y lo adscribió a la FGN, normándose posteriormente su estructura y definiéndose sus sedes regionales. El año anterior, esta entidad había fundado su primer laboratorio de antropología forense; para 1993 el Instituto contaba con cinco oficinas en el país. Los siguientes años vieron la adopción de instrumentos para mejorar los procesos de identificación. En el año 2004, el nuevo Código de Procedimientos Penales estableció nuevos principios de admisibilidad de pruebas técnicas y científicas para investigar desapariciones, lo que promovió el desarrollo de un trabajo más riguroso entre profesionales forenses. En el año 2005 empezó la implementación de uno de los instrumentos más importantes para la búsqueda: el Registro Nacional de Desaparecidos, base de datos que contiene información sobre personas desaparecidas y cuerpos no identificados. Ese mismo año se emitió la Ley de Justicia y Paz, que impulsó la realización de un mayor número de búsquedas e identificaciones en diferentes contextos, llegando a recuperar alrededor de 9 400 cuerpos. De acuerdo con una fuente, el desarrollo de mecanismos de calidad de investigación científica en el INMLCF es notable, lo que estaría indicado por “más de 1200 documentos para asegurarnos que todo el mundo hace lo mismo, y que lo que se hace es reproducible, y que lo que se hace es controlable”²⁹

En el año 2010, un acuerdo interinstitucional permitió cruzar información de huellas dactilares del INMLCF con aquellas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, lo que permitió identificar 9,969 cuerpos, algunos de los cuales fueron devueltos a sus familias y otros depositados en cementerios. Ese mismo año, la Ley 1408 creó el Banco de Perfiles Genéticos de Personas Desaparecidas, para el almacenamiento y procesamiento de información genética en cuerpos y restos humanos que ayude a la identificación. En el 2013, el Ministerio del Interior inició un proyecto de intervención en cementerios para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas entre cuerpos no identificados; para diciembre del 2017, se contaban 26,395 cuerpos no identificados en 426 cementerios a nivel nacional.

2.3. Autoridad judicial sobre la búsqueda

²⁸ Fundado en 1914. Al día de hoy es la principal institución del desarrollo forense en el país.

²⁹ Entrevista 6. 15 de noviembre de 2019.

La estructura legal de Colombia establece que solo la FGN -y la JEP, luego del Acuerdo Final- se encuentran autorizadas para investigar crímenes y levantar cargos contra presuntos perpetradores. Hasta antes de la creación de la UBPD, la desaparición era tratada únicamente desde su carácter criminal y, por tanto, la búsqueda e identificación de personas se encontraba supeditada a las necesidades de la investigación judicial. Esto implica, primero, que proceder a buscar personas desaparecidas en algún momento del pasado requiere interponer una denuncia alrededor del hecho, con todos los procedimientos y trámites que ello requiere; segundo, que la investigación está orientada a señalar responsabilidades y obtener sentencias, y que las acciones de búsqueda e identificación de personas se orientan en función de dicho objetivo, y no en función de aliviar el dolor que genera en sus seres queridos el no conocer el paradero final de la víctima; y tercero, y a razón de lo anterior, una reducción del universo de acciones de búsqueda de personas desaparecidas, en la medida que estas solo tienen lugar cuando se cumple el requisito de denuncia y cuando es instrumental a la acción penal. Así, en uno de sus informes, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016) estimó 60.630 casos documentados de personas desaparecidas forzosamente en el conflicto armado entre 1970 y 2015, y afirmó que se desconoce la suerte o paradero del 85% de ellas; posteriormente, la misma entidad estimó que hasta setiembre del 2018 habría 80 472 víctimas de desaparición forzada (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a), donde la desaparición forzada es definida como

el sometimiento de una persona a privación de su libertad, contra su voluntad, cualquiera sea su forma, arresto, detención, secuestro o toma de rehén, por parte de agentes del Estado, miembros de grupos armados ilegales que toman parte en el conflicto armado, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b: 73).

Esta definición excluye “los casos de combatientes de grupos armados ilegales de quienes sus familiares desconocen su suerte o su paradero, dado su accionar en la clandestinidad y su participación en las hostilidades con ocasión y en desarrollo del conflicto armado” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b: 74). Este criterio de exclusión desaparece en el enfoque de búsqueda humanitaria, que supone un mayor universo de víctimas, como mostraré más adelante. Por lo demás, la estrategia de búsqueda basada en judicialización también ha sido cuestionada en sus resultados: luego de acordada la creación de la UBPD en La Habana, se reportó que no hay investigaciones activas en la FGN para el 80% de

los casos, que el 85% de los casos investigados han sido archivados y que en el 99% de ellos no hay condenas (Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada y Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2016: 4)³⁰. Mis entrevistas coinciden en señalar que la creación de una entidad que de manera particular y exclusiva trabaje sobre la búsqueda de personas desaparecidos era necesario para los múltiples obstáculos presentes en el enfoque judicial: funcionarios poco sensibles al dolor de las víctimas, una burocracia torpe y descoordinada, poca transparencia en la información, sobrecarga operativa de la FGN (pues esta investiga todas las acciones criminales del país, no solo la desaparición) y, sobretodo, falta de voluntad política. Por ello, la UBPD se entiende no solo como una apuesta moral contra el sufrimiento, sino como una respuesta institucional que haga más eficiente, transparente y dignificante las acciones de búsqueda e identificación.

2.4. Demanda social y víctimas organizadas

En la década de 1970 nacieron las primeras iniciativas ciudadanas de respuesta a esta situación: en 1973 se creó el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, y en 1979 se creó el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, al que se vincularon políticos y organizaciones sociales. En la década siguiente, aparecieron procesos de movilización social que cristalizaron en la creación de la primera organización de víctimas de derechos humanos en Colombia, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADDES), que continúa activa al día de hoy. Tanto por su antigüedad como por su vigencia, la organización de víctimas más importante es ASFADDES. Fue fundada en diciembre de 1982 a raíz de la detención y desaparición de 14 personas –la mayoría, estudiantes de la Universidad Nacional- en Bogotá; está conformada principalmente por mujeres, familiares de víctimas de desaparición forzada. Con el acompañamiento inicial del Padre Javier Giraldo y Eduardo Umaña Mendonza, defensores de derechos humanos, ASFADDES comenzó a trabajar para saber qué ocurrió con sus seres queridos, inspiradas en el trabajo de las Madres de la Plaza de Mayo. Desde 1983, es filial de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Desaparecidos (Fedefam) (Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, 2003). A partir de entonces, ASFADDES comenzó a realizar acciones de documentación de casos de violaciones a derechos humanos, publicación de boletines impresos, marchas

³⁰ Una mirada crítica al panorama de búsqueda de personas desaparecidas se encuentra en Mingorance y Arellana (2019).

periódicas de denuncia, viajes y declaraciones ante instancias internacionales, organización de coloquios y espacios de diálogo, etc. (Paris Vallecilla, 2009).

En el año 2005 surgió una segunda organización de víctimas de cobertura nacional, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), el cual fue fundado luego del II Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa humanidad, Violaciones graves a los Derechos Humanos y Genocidio, con presencia de cerca de 800 delegados de distintas ciudades. El MOVICE nació como reacción a la Ley de Justicia y Paz, cuya implementación venía siendo considerada como promotora de la impunidad e insuficiente de términos de verdad. De allí que esta organización surgió esgrimiendo las banderas de la lucha contra la impunidad y la construcción de una memoria plural; así, al año siguiente, el III Encuentro Nacional llevó al desarrollo de estrategias “para la verdad, la justicia, la reparación integral, la memoria y las garantías de no repetición de los crímenes contra la humanidad” (Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, 2010: 47). En adelante, el MOVICE ha realizado marchas para la visibilización de los crímenes estatales, documentos sobre impunidad y derechos humanos, propuestas para abordar el problema de la tierra, así como acciones de incidencia en instituciones estatales.

Por otro lado, ha sido importante el apoyo ONGs y defensores de derechos humanos que han aparecido en el transcurso del tiempo³¹. De hecho, fue una entidad de este tipo, CINEP, la que promovió antecedente importante de exhumación humanitaria desarrollada en el departamento del Guaviare en setiembre del año 2013. El principal impulsor de esta iniciativa fue el sacerdote jesuita Javier Giraldo, quien propuso a la Fiscalía recoger el cadáver de Benjamín Tique Laguna sin participación de la fuerza pública ni de agente alguno que cumpla funciones de policía judicial. Así el procedimiento técnico estuvo a cargo de una organización civil especializada en trabajo forense, y contó con el acompañamiento de otras organizaciones civiles. El cuerpo logró ser recuperado y la población informó que había otros entierros irregulares en la zona, lo que eventualmente llevó a recuperar dos cuerpos más. Esta experiencia es tenida como la primera exhumación humanitaria en Colombia, pues su objetivo principal fue atender las necesidades de la comunidad y la familia de las víctimas. Posteriormente, en diciembre

³¹ Entre las más destacadas figuran la Fundación Nydia Erika Bautista, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial (EQUITAS).

del 2013, el Padre Giraldo y Pablo Cala, defensor de derechos humanos, solicitaron a la Fiscalía la incorporación de un protocolo humanitario de exhumaciones en zona rural del municipio de San José del Guaviare. La solicitud fue aceptada y se creó el “Protocolo Humanitario de Exhumaciones”. Cabe destacar que el primer artículo en dar cuenta de esta experiencia fue escrito por Rozo Álvarez y Puerto Valdivieso (2016), y aparece citado entre los considerandos del Decreto 589. De acuerdo con un reporte, “en enero del 2018 se adelantaron nuevas labores en Charras, se realizaron aproximadamente 170 pozos de sondeo en un área de 400 metros cuadrados y se recuperaron cuatro cuerpos de los siete que se estaban buscando” (Linares y Ospina, 2018: 26).

El grueso de mis entrevistas coincide en que fueron las víctimas el principal factor detrás de la decisión de crear la UBPD como parte del Acuerdo Final. Un momento importante dentro del proceso de negociaciones fue la visita de 60 víctimas (distribuidas en cinco delegaciones), entre agosto y diciembre del año 2014, que expusieron sus experiencias y coincidieron en la necesidad de terminar con el conflicto. Un reportaje sobre los debates desarrollados en la Habana afirma que estas visitas consolidaron “el compromiso firme de las partes de que el sistema de justicia transicional satisficiera sus derechos. Como recuerda un asesor que estuvo presente durante las visitas, ese diálogo «partió el proceso en dos: si había gente de las Farc o del Gobierno pensando que era posible no darles la cara a las víctimas, esto lo cambió todo»” (Bermúdez Lévano, 2018: 250). En efecto, el documento “Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: víctimas”, declara que “La discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos” (República de Colombia & FARC-EP, 2014: 1). Según alguien que fue parte de una de las delegaciones de víctimas

Y en el caso de la desaparición, me parece que en esa etapa de la negociación la voz de los familiares fue escuchada, fuimos nosotras las que las que exigimos a la mesa, por un lado, el reconocimiento de su responsabilidad, y por otro, el mostrar una voluntad política exigiéndole la creación de unos mecanismos que nos garantizaran, ante todo, la búsqueda. Lo otro que exigimos a la mesa, que para los familiares es supremamente importante, es la verdad. Creo que la justicia la planteamos en la mesa y la hemos planteado ya desde hace un buen tiempo en estos 38 años, es que la justicia para los familiares no puede ser

aislada, y en el caso de la desaparición forzada, la búsqueda y la verdad hacen parte de la justicia que hemos pensado³².

Esta cita refiere, además, a las décadas que grupos de víctimas organizadas llevan exigiendo al Estado que reconozcan la ocurrencia de violaciones de los derechos humanos y actúe tanto para prevenirlas como para obtener justicia para las víctimas. Una fuente ubica los primeros antecedentes de la idea de búsqueda humanitaria en el intercambio de experiencias con familiares de otros países, así como en la interlocución con organismos internacionales:

Yo creo que lo humanitario surge precisamente en ese ámbito, y con el contacto inclusive del CICR, que tampoco sabía: era una construcción entre organismos, yo pienso que esto que se construyó, a partir de estos de estas largas conversaciones, de estos encuentros, de estas visitas, es lo que nos permite decir que tenemos herramientas jurídicas y extrajudiciales, humanitarias, que nos permiten exigir cuál de ellas es la más ajustada y adecuada para mitigar el dolor, pero sobre todo para que los encuentren. ASFADDES, como se dice, arrancamos desde la oscuridad sin tener nada, empezamos a construir. [...] Pero nosotras también tuvimos oportunidad de conocer el proceso en Bosnia, nosotros fuimos allá en el 2000, desde la Comisión de Búsqueda. Y por supuesto, el tener relación con familiares de Asia, de África, desde FEDEFAM, hicimos varias giras, y esto nos permitió acercarnos a una realidad: cómo buscar mecanismos desde lo internacional que obligaran a Colombia a la búsqueda de los desaparecidos. Y creo que, en el 2008, cuando fuimos a Bosnia, y conocimos la experiencia de la Comisión Internacional de Personas Desaparecidas, que es un organismo que crearon varios Estados, que es totalmente de carácter humanitario, fue el carácter humanitario para la situación de conflicto con los serbios, donde se manejó estrictamente lo humanitario, lo humanitario concebido desde aliviar el dolor, que alivia el dolor de la familia, no lo quita, lo alivia. Es como una pastilla, uno tiene el dolor y se toma la pastilla para aliviar el dolor³³.

En relación con acciones recientes de incidencia ante entidades públicas, destaca la solicitud realizada por el MOVICE de medidas cautelares para la protección de 17 lugares donde habría víctimas de desaparición, que realizó ante la JEP a finales del 2018, que la ha llevado a realizar investigaciones sobre estos espacios; una posterior ampliación de medidas de protección a 17 cementerios y tres fincas en Sucre (Colombia en Transición, 2019).

³² Entrevista 1. 24 de octubre del 2019.

³³ Entrevista 1. 24 de octubre del 2019.

Desde las primeras denuncias por desaparición en la década de 1970 hasta el presente, la figura de la víctima ha ido ganando visibilidad y siendo reconocida como interlocutor por organismos nacionales e internacionales. Prácticamente todos los debates en Colombia alrededor de la construcción de paz asumen la necesidad de contar con la participación de las víctimas. Las víctimas se convirtieron en actores políticos de visibilidad nacional en algún momento entre el año 2002 y 2005 (Rettberg, 2013; Vera Lugo, 2017); en el primero, el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia lanzó la “Declaración por la Paz de Colombia”, anunciado el cese al fuego y la voluntad de iniciar conversaciones de paz con el gobierno, lo que dio pie al año siguiente a la propuesta de Ley de Alternatividad Penal, que despertó un fuerte debate alrededor de los mecanismos de construcción de paz, y que fue finalmente derrotada. Dicha propuesta se convirtió en el principal antecedente de la Ley de Justicia y Paz, aprobada el año 2005, que creó una unidad de investigación en la Fiscalía y a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, que diseñó los primeros esquemas comprensivos de reparación. Es aquí que inició la puesta en marcha progresiva de un marco de justicia transicional en el país, así como las luchas políticas por diseñar y definir su carácter. La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, aprobada el año 2011, significó un enorme impulso normativo y simbólico, especialmente porque el Estado reconoció por primera vez de manera oficial la caracterización de conflicto armado interno al proceso de violencia política en Colombia, y creó la Unidad de Víctimas, entidad responsable de la política de reparación en el país hasta el día de hoy. Tanto las décadas de actuación e incidencia política de las víctimas, como el aparato legal e institucional de justicia transicional que en la última década y media comenzó a construirse en Colombia, dotaron a la figura de la víctima de una legitimidad política y moral decisiva para el desenlace del Acuerdo. De hecho, un año antes de la visita de las cinco delegaciones de víctimas a La Habana, una investigadora afirmó que “el punto clave para el éxito de las negociaciones de paz en Cuba en el 2013 probablemente será (además del desarme de las FARC), el grado en el cual las víctimas sea reconocidas y compensadas” (Rettberg, 2013: 35).

4. La UBPD: principales características

Varias de las características de la UBPD son congruentes con los elementos históricos de la búsqueda de personas desaparecidas desarrolladas hasta aquí, así como con el marco moral presente en el Acuerdo Final. Dos son las características principales en dicha línea.

4.1. Carácter humanitario y extrajudicial

Los fundamentos del enfoque humanitario en la búsqueda ya han sido señalados: atención a las necesidades de los familiares relativos a conocer la verdad de lo sucedido con su ser querido; trato y entierro digno de cadáveres, en caso el desaparecido sea encontrado sin vida; y alivio al sufrimiento de los familiares. Estas premisas llevaron a una definición de la víctima desaparecida alternativa a la aquella tipificada por la Ley 589. Como vimos, esta definía a la víctima de desaparición a partir de la privación de libertad realizada por un agente victimario, que oculta a la víctima y se niega a dar información sobre ella; dicha definición, además, excluye casos de combatientes de grupos armados ilegales. Por su parte, la UBPD usa una definición que parte de la expresión “personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto”, y que contempla

las desapariciones ocurridas antes del 1ro de diciembre de 2016 (fecha de entrada en vigencia de los Acuerdos), sucedidas en el contexto y en razón del conflicto armado, y que corresponden a cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Desaparición forzada.
- Secuestro
- Reclutamiento ilícito.
- Durante las hostilidades: combatientes, tanto regulares (miembros de la Fuerza Pública) como irregulares (miembros de grupos armados al margen de la ley) (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, s/f)

Lo anterior implica, a su vez, que la cifra del universo de personas desaparecidas tiene que ser ajustada a la nueva definición. Al momento de escribir este trabajo, la UBPD no ha definido una cifra de base sobre dicho universo, y trabaja con una cifra de referencia de más de 130 mil personas desaparecidas. No hay un documento oficial que consigne dicha cantidad; sin embargo, en un video institucional reproducido en un evento público organizado por la UBPD y la CEV se mostraron los siguientes números del Observatorio de Memoria del Centro Nacional de Memoria Histórica: 83,036 registros de desaparición forzada, 38,357 registros de secuestro, 17,895 casos de reclutamiento de menores³⁴; no se vieron cifras de desaparecidos durante hostilidades y se agregó que dichas cifras son

³⁴ Estas cifras son ligeramente mayores a las que figuran en la página de la Observatorio (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a). Posiblemente las cifras del video sean números actualizados que aún no ha puestos en línea.

un subregistro del universo total (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2019b)³⁵.

4.2. Centralidad de la víctima

Tanto el enfoque humanitario como la justicia transicional tiene un énfasis en la centralidad de las víctimas, si bien por distintos motivos. Para el caso de este trabajo, el primero es una guía ética para las metodologías de búsqueda de personas desaparecidas, mientras que para el segundo se trata de un principio ético que justifica las políticas de construcción de paz. La coincidencia en la centralidad de las víctimas se ha traducido tanto en la normativa de la UBPD como en la relación que existe entre la institución y las víctimas concretas. Así, el Decreto 589 señala que una de las funciones de la UBPD es “garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados” (Presidencia de la República de Colombia, 2017b: 10), y que entre las funciones específicas de la

³⁵ Ya he señalado la definición de desaparición forzada que hace el Observatorio. En relación con los otros tipos de desaparición que contempla la UBPD, el Observatorio da las siguientes definiciones:

“Reclutamiento y utilización de menores de 18 años de edad: Se entiende como el hecho en el cual, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, se recluta o utiliza a niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años de edad), o se les obliga a participar directa o indirectamente en las hostilidades o en acciones armadas (Artículo 162 de la Ley 599 de 2000)” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b: 105). Dicha definición es la más cercana a “reclutamiento ilícito”, expresión que esta fuente no utiliza y sobre la cual no he encontrado una definición de la UBPD.

“Secuestro: Es el arrebato, sustracción, retención u ocultamiento de una persona, en contra de su voluntad, por medio de la intimidación, violencia o engaño, por parte de los actores del conflicto armado o con su participación. Este puede ser simple, cuando no tiene una finalidad manifiesta, o extorsivo cuando se realiza con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b: 120).

Una discusión, que no desarrollo en este trabajo, es si ciertas interpretaciones del enfoque humanitario podrían ir en detrimento de la judicialización de la desaparición, y del ejercicio derecho a la justicia de quienes no renuncien a la vía judicial. Así, por ejemplo, para Arboleda Betancur (2019: 73), “hay que tener cuidado para que el concepto de personas dadas por desaparecidas, que tiene un carácter humanitario, no termine desvirtuando la existencia de la desaparición forzada como crimen de Estado. De hecho, es un error que los documentos de la UBPD incluyan como parte de su mandato la búsqueda de los secuestrados cuando lo que debería aclararse es que se trata de localizar los cuerpos de las víctimas secuestradas que hayan muerto en cautiverio”.

Dirección de la UBPD están las de “4. Establecer protocolos de participación de víctimas en las actividades de la UBPD. 5. Mantener una interlocución constante con las víctimas y sus organizaciones” (Presidencia de la República de Colombia, 2017b: 15).

Por otro lado, al hecho de que la existencia de la UBPD es vista ampliamente como una victoria de las víctimas hay que agregar que su actual directora, la abogada Luz Marina Monzón³⁶, fue propuesta por víctimas organizadas para ocupar dicho cargo, por su trayectoria como defensora de derechos humanos. Se trata, entonces, de una institución cuya normativa apunta expresamente a tomar en cuenta las voces y expectativas de las víctimas en los momentos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.

3. El factor internacional

La incidencia del factor internacional en la búsqueda de personas desaparecidas en Colombia atestigua la articulación del derecho internacional con nuevas formas de gobierno nacionales (Dávila Sáenz, 2018). A continuación, repaso muy rápidamente la influencia de actores y discursos internacionales en el ámbito de la búsqueda.

3.1. *Denuncias y avances normativos*

La primera intervención internacional de denuncia de violaciones de derechos humanos ocurrió en 1980, año en el que Amnistía Internacional emitió un informe sobre la materia; al año siguiente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe similar. A partir de 1987, la ONU tuvo un papel más activo en la denuncia de violaciones de derechos humanos, al celebrar un convenio de asesoramiento con el gobierno colombiano; en octubre del año siguiente, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias hizo su primera visita al país.

³⁶ “El 24 de julio, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice); la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU); la Ruta Pacífica de las Mujeres; 131 organizaciones de víctimas, derechos humanos, mujeres, campesinas y ecuménicas; junto con otras víctimas de desaparición forzada y personalidades nacionales e internacionales, postulamos a Luz Marina Monzón junto a Carlos Rodríguez Mejía y Henry Ramírez Soler, quienes se convirtieron en Una Opción Para las Víctimas en la UBPD” (Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado, 2017). Monzón tiene amplia experiencia litigando casos de violaciones de derechos humanos ante instancias nacionales e internacionales, como el asesinato de Jaime Garzón y el exterminio de la Unión Patriótica; además, ha sido investigadora del Centro Nacional de Memoria Histórica, y participó en la formulación de instrumentos como el MBU y la Ley 971 (*El Espectador*, 2017).

En 1988, Colombia recibió su primera sanción internacional por obra de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por motivo del arresto y la ejecución extrajudicial de Luis Fernando Lalinde Lalinde. En 1995, el país recibió su primera condena ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), declarando culpable al Estado por la desaparición de dos dirigentes sindicales a manos de la fuerza pública; al 2008, la Corte IDH emitió seis sentencias más condenatorias.

A nivel normativo, destacan dos hechos. Primero, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, aprobada por la OEA en 1994, que adopta la primera definición jurídica rigurosa del delito de desaparición. Segundo, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en el 2006, que especifica las obligaciones estatales en materia de desaparición; este instrumento, junto con las sentencias de la Corte IDH, han ampliado la noción sobre las consecuencias de este delito, dando pie a considerar el derecho a la verdad de lo ocurrido con las víctimas directas de la desaparición, las acciones de búsqueda que deben tomarse, la importancia de la reparación, y la ampliación del concepto de víctima para abarcar a deudos y familiares del desaparecido.

Por supuesto, el rol de instancias internacionales ha sido diverso y significativo, y ha incidido en aspectos como proyectos de fortalecimiento organizativo, encuentros internacionales y visitas de grupos de víctimas a países con experiencias de desaparición, fortalecimiento de capacidades para la investigación criminal y forense, financiamiento de proyectos de promoción de derechos humanos, etc. En este último punto destaca la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, fundada en los noventa, es una plataforma de incidencia en materia de derechos humanos que reúne a más de 250 organizaciones civiles en todo el país.

3.2. Origen de la idea de “búsqueda humanitaria”

Los fundamentos de la idea de búsqueda humanitaria fueron por primera vez formulados de manera articulada en la Conferencia “The Missing and Their Families”, organizada por el CICR en febrero del 2003 (Cordner & Tidball-Binz, 2017; Cordner, 2018; Moon, 2020). En la introducción del documento que recoge los aportes de dicho evento se dice que “la primera necesidad que mencionan indefectiblemente los familiares de las personas desaparecidas es el derecho a conocer la suerte que han corrido sus seres queridos” (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2004: 4), y que cuando las investigaciones no han permitido determinar lo ocurrido con una persona desaparecida,

“debe reconocerse, por lo menos, la pérdida de vidas humanas por el bien de las familias y comunidades afectadas y dar la posibilidad a los parientes de honrar dignamente la memoria de las personas desaparecidas” (2004: 4). El mismo documento da una definición de persona desaparecida distinta a la que vimos en el capítulo anterior:

Las personas desaparecidas o dadas por desaparecidas son aquellas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a causa de un conflicto armado (internacional o sin carácter internacional) o de violencia interna (disturbios interiores y situaciones en las que se requiera la actuación de una institución y de un intermediario específicamente neutrales e independientes). Los términos *familia* y *familiares* se entenderán en el sentido más amplio y engloban tanto a parientes como a amigos íntimos, teniéndose, además, en cuenta el contexto cultural (2004: 7; énfasis en el original).

En esta definición, el énfasis está puesto no en la acción de un agente victimario sobre una víctima sino, en la incertidumbre del familiar respecto del paradero de su ser querido. Esta incertidumbre es objeto sobre el cual se debe intervenir de manera obligatoria ya que su prolongación constituye un grave atentado. Así:

La violación del derecho de una persona a informar a los familiares sobre su paradero o del derecho de las familias a recibir información sobre la suerte que han corrido las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de violencia interna debería considerarse como una violación del derecho a la vida familiar. Asimismo, la violación sistemática o persistente de esos derechos debería considerarse como un trato cruel o inhumano (2004: 7).

En el año 2012, Morris Tidball-Binz, coordinador del área forense del CICR, propuso el concepto de “acción forense humanitaria”, definido como “la aplicación de la ciencia forense a las actividades humanitarias”, entendidas estas como aquellas que “buscan aliviar el sufrimiento humano y proteger la dignidad de todas las víctimas de conflictos armados y catástrofes [...]” (Cordner & Tidball-Binz, 2017: 65). Esto incluye la administración de los muertos, la protección de su dignidad y los esfuerzos para identificarlos. Claire Moon (2020) observa que un indicador del avance de esta propuesta es la versión del 2016 del *Protocolo de Minnesota* -documento aprobado originalmente por Naciones Unidas en 1989, el primero en contener directrices sobre técnicas de investigación forense en casos de desastres naturales y violaciones de derechos humanos-, que incorpora el lenguaje de la acción forense humanitaria (el derecho de los familiares a la información, el cuidado que hay que tener para evitar su revictimización, etc.), que estaba del todo ausente en su primera versión. La misma autora afirma que otro hecho

importante en este desarrollo es una edición especial de la revista académica *Forensic Science International*, desarrollada entre los años 2017 y 2018, que propone elementos que harían de la acción forense humanitaria un campo particular y definido, “cuyo énfasis está en los familiares y sobrevivientes” (Tidball-Binz & others, 2018). Puede considerarse como un hecho importante adicional la publicación del libro *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* en el presente año (2020), que contiene textos sobre aspectos legales, sociológicos y científicos, así como experiencias nacionales sobre acción forense humanitaria.

La acción forense humanitaria tiene sus dos principales antecedentes históricos en: a) el trabajo del Equipo Argentino de Antropología Forense, que en la década de 1980 usó técnicas de investigación forense para encontrar e identificar a las víctimas de la dictadura argentina del periodo 1976-1983; y b) la creación, en 1996, de la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP), organismo intergubernamental creado para apoyar al Tribunal Criminal Internacional para la Antigua Yugoslavia y satisfacer las necesidades de los familiares de saber qué pasó con sus seres queridos, y que para el 2018 había identificado aproximadamente al 70% de las 40 mil personas dadas por desaparecidas (Rosenblatt, 2015; Cordner & Tidball-Binz, 2017; Cordner, 2018).

La referencia tanto a la CICR como al ICMP es importante: son dos instituciones con presencia en Colombia. La primera empezó a trabajar al país en la década de 1970; la segunda, en diciembre del 2007. En el Acuerdo Final, ambas figuran designadas como las entidades internacionales que acompañarán el proceso de la UBPD, junto con el gobierno de Suecia. También en el Acuerdo, se le otorga al CICR la facultad de coordinar el adelanto de medidas de búsqueda humanitaria mientras entra en funcionamiento la UBPD, las cuales contaron con la participación de grupos de víctimas y el INMLCF. Una entrevistada, involucrada en el proceso del Acuerdo Final, me refirió la influencia del ICMP y recordó los argumentos morales de la acción humanitaria

se habló con una gente que eran los de ICMP, y entonces nos dijeron en su momento que en la Yugoslavia habían hecho un trabajo súper bueno de información con el ADN como para búsquedas súper tecnicadas, con un científico súper especializado, y el margen de éxito de ha sido como el 70 por ciento en la búsqueda de sus desaparecidos. Entonces, como se dijo “venga, esto puede ser algo que alivie el sufrimiento de muchos colombianos, es un tema como una deuda moral enorme, como que la máxima como necesidad de justicia y de satisfacción de verdad es el derecho a saber”, entonces se pensó “venga, y sabemos que los procedimientos para la búsqueda son difíciles, entonces

hagamos por lo menos de todas maneras algo que es que creemos una entidad que tenga todo para poder buscar y ojalá encontrar, pero sobre todo para poder dar información”, fue como una de las premisas: la gente necesita saber³⁷

Además, tanto el CICR como la ICMP intervinieron en el proceso de la sentencia C-067/18, donde el CICR fue puntualmente la entidad que hizo énfasis en el significado del enfoque humanitario en la búsqueda de personas desaparecidas.

Finalmente, el último paso en el desarrollo de conceptual de la búsqueda humanitaria ocurrió el 16 abril del año 2019, con la aprobación de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, presentado como una extensión de la Convención Internacional del año 2006. Los Principios Rectores, entre otras cosas, plantean que la búsqueda es una obligación específica de los Estados, importante en sí misma y no dependiente de procesos judiciales; afirman que la búsqueda debe, en primer lugar, apuntar a encontrar con vida a la persona desaparecida; suscriben el rol protagónico de las víctimas en la búsqueda; y afirman que el respeto a la dignidad de estas “debe ser un principio rector en cada una de las fases del proceso de búsqueda de la persona desaparecida”, lo que incluye reconocer “que tienen conocimientos importantes que pueden contribuir a la eficacia de la búsqueda”, velar que “no sean objeto de estigmatización y otros malos tratos morales o difamaciones que lesionen su dignidad, reputación o buen nombre como personas, así como los de su ser querido desaparecido”, y realizar un entierro digno del cadáver o de los restos humanos de conformidad con los deseos y creencias de la familia, y garantizando proveer los medios logísticos necesarios para ello (Naciones Unidas, 2019: 23).

Es interesante notar que un documento que comenta y describe el proceso que llevó a la aprobación de los Principios Rectores (Galvis Patiño y Arias Ávila, 2019) sugiere la importancia de informes, aportes y reuniones llevadas a cabo en contextos nacionales para la producción de los Principios. Así, se señala que como parte de este proceso se realizaron talleres en Berlín, Guadalajara, Ciudad de México y Bogotá, y que entre las organizaciones civiles de todo el mundo que ofrecieron aportes se encuentran el MOVICE y la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Los dos siguientes

³⁷ Entrevista 24. 20 de diciembre del 2019.

apartados describen elementos de la experiencia colombiana que pueden tratarse como antecedentes a la búsqueda humanitaria³⁸.

5. Transición institucional

La aparición de la UBPD supone al menos tres tipos de transición en la institucionalidad de búsqueda de personas desaparecidas. La primera, y más obvia, es una transición moral, de un enfoque principalmente judicial a uno principalmente humanitario. La segunda transición es metodológica, dado que la centralidad de la víctima exige que la investigación sobre casos de desaparición sea diseñada para obtener no un fallo judicial, sino la máxima verdad posible. La tercera transición es política, y ocurre a nivel de la relación entre víctima y autoridad: pasamos de un esquema basado en un proceso dominado por jueces y fiscales que diseñan la búsqueda e identificación en función de una estrategia regida por criterios de judicialización, a uno donde la búsqueda e identificación se basa en una estrategia en función de las expectativas de los familiares, cuya intervención en el proceso adquiere una importancia que antes no tenía. Es decir, la aparición de la UBPD significa la existencia de un actor “que se echara al hombro la construcción de procesos, procedimientos desde el punto de vista institucional para la búsqueda de personas”³⁹, y que la incidencia de las víctimas logró crear. Esto supone algunas paradojas y dilemas que dan forma los tres niveles de autonomía, que son materia del siguiente capítulo.

Quiero reafirmar dos ideas que es importante tener en cuenta. La primera es que la cantidad de desaparecidos en Colombia bajo el enfoque humanitario se estima en más de 100 mil. Ciertamente, es una dificultad no contar con una cifra oficial, pero hay un

³⁸ La linealidad de la narrativa en este apartado puede dar la imagen de que el campo de la búsqueda humanitaria es bastante unificado. Rosenblatt (2019) advierte que dicha imagen no es precisa y apunta divergencias conceptuales, metodológicas y éticas entre actores que trabajan en este campo. Por otro lado, no está demás subrayar que la búsqueda humanitaria no sustituye a la búsqueda judicial, ni que aquella es un estadio superior respecto de esta en la historia de la búsqueda de personas desaparecidas. De acuerdo con Luis Fondebrider, experto forense internacional, se trata de modelos que pueden adaptarse en función de la realidad de cada país. De acuerdo con él, la búsqueda humanitaria “se ha dado en muy pocos países del mundo, se ha dado en Chipre, se ha dado en el Caúcaso, se ha dado con ciertos casos en Bosnia, pero en realidad la mayoría de investigaciones a nivel mundial se ha dado en contextos jurídicos [...], y salvo esos casos que te he dicho o algún otro caso más como España, en todos los casos se sigue un protocolo de investigación criminal”. Entrevista, 25 de marzo del 2020.

³⁹ Entrevista 8, 18 de noviembre del 2019.

consenso sobre la enormidad y tamaño desbordante que tendrá dicha cifra una vez que se tenga. La segunda es que la insistencia del alivio al sufrimiento como finalidad de la UBPD atestigua la continuidad de la figura del “extraño que sufre”, que Aparicio (2012) traza en los programas de asistencia humanitaria de ONG internacionales, cuya prioridad de atención es el sufrimiento de la gente, independientemente de las causas de dicho sufrimiento, una acción convertida en categoría moral y jurídica por el derecho humanitario moderno, que en Colombia se materializó grandemente en los programas de atención al desplazamiento interno, y que hoy se ha instalado de manera notable con el desarrollo institucional y burocrático de la UBPD.

Capítulo 4. Tres niveles de autonomía (y la autonomía endógenamente escindida para la búsqueda)

“Quisiera empezar con un contexto, y el contexto es este: en Colombia no existe una tradición institucional de buscar a los desaparecidos, no existe; o sea, ha habido acciones que se han desarrollado en un momento o en otro, que responde a ciertas dinámicas del proceso penal, pero no a un proceso de búsqueda”. Con estas palabras empezó Luz Marina Monzón (2020) su intervención en una conferencia virtual organizada por el CINEP en el mes de abril. Meses antes, en una entrevista realizada por López Morales (2019a), sostuvo que “Colombia no sabe qué es la búsqueda de los desaparecidos” y sugirió que es recién con la UBPD que en el país se está pensando una metodología específica para el tema: “Lo que estamos tratando de decir es: busquemos a los familiares, tengamos la información consolidada, vayamos a la hipótesis de dónde está y cuando lleguemos a la fosa tenemos hipótesis de identificación, los procesos pueden agilizarse mucho más”. Estas afirmaciones comunican un mensaje de novedad y ruptura: representan a la UBPD como una institución que emprende la búsqueda de una manera que no se había hecho antes, y obvian o ponen en un lugar muy subordinado, toda la experiencia previa del país en esta materia. Es un mensaje que destaca la unicidad de la UBPD, representándola como la única burocracia pública capaz de buscar adecuadamente a las personas desaparecidas.

Tales afirmaciones, además, indican una de las dimensiones que constituyen la identidad de esta institución: una separación simbólica respecto de la manera en que se ha realizado la búsqueda hasta el momento, y respecto de ese Estado percibido como victimario, o cómplice de victimarios, y poco diligente para responder a las víctimas, que deberá ser reemplazado por una entidad que ejemplifique la utopía de un “Estado virtuoso” (Dávila Sáenz, 2018). La construcción de esta identidad, sin embargo, es una labor compleja que no se limita a lo anterior, sino que depende de los escenarios de interacción de la UBPD, y de sus principales objetivos. Un elemento fundamental de la identidad institucional de la UBPD es la de reconocer la vulneración que ha sufrido una población particular, a saber, las víctimas del conflicto armado, y reivindicar sus derechos. En tal sentido, la UBPD constituye un momento más de la construcción de un aparato estatal humanitario en Colombia, que tiene entre sus criterios de gobernanza la acción en favor de poblaciones consideradas históricamente vulneradas, bajo la premisa de que ello contribuya al fin mayor de construir un país mejor (Vera Lugo, 2017). ¿Qué significa hablar de autonomía cuando estamos ante una entidad que debe dirigir su

atención en favor de una población particular? Una concepción recurrente de autonomía la entiende como la capacidad de actores estatales para formular objetivos que no sean simple reflejo de las demandas o intereses de grupos o actores sociales externos (Skocpol, 1985). Dadas las características señaladas de la UBPD, no puede ser el sentido de autonomía de esta entidad, en la medida que tiene que los intereses de las víctimas tienen centralidad en sus acciones. En este capítulo presento tres niveles de autonomía burocrática de la UBPD: político-administrativa, jurisdiccional, y de cara a la búsqueda. Estos tres niveles se clasifican en función de dos preguntas: ¿autonomía para qué?, ¿autonomía respecto de quién?

1. Autonomía político-administrativa

Tanto en las entrevistas como en la revisión documental realizadas en este trabajo no encontré que, al menos hasta el momento actual, entre los principales problemas que la UBPD enfrenta se encuentren injerencias desde el gobierno o desde otros actores políticos en términos de objeciones legales, críticas públicas al actuar institucional, u obstaculización de procesos. Esto no significa, por supuesto, que la relación entre esta entidad y el gobierno no sea motivo de preocupación, sino que no he registrado la presencia de acciones concretas de injerencia que apunten a retrasar, o desvirtuar el trabajo de la búsqueda humanitaria. Sin embargo, pueden encontrarse varias decisiones gubernamentales que sugiere un trabajo de previo de construcción de autonomía político-administrativa respecto del gobierno.

Un primer conjunto de decisiones en ese sentido parte del mismo proceso de negociaciones en La Habana. Tanto en el Comunicado Conjunto 062 como en el Acuerdo Final, aparece la siguiente frase (es decir, con idéntica redacción) acerca de la UBPD: “Gozará de la necesaria independencia y de la autonomía administrativa y financiera para garantizar la continuidad en el tiempo del cumplimiento de sus funciones” (República de Colombia & FARC-EP, 2015: 2, 2016: 139).

Una segunda serie de decisiones corresponden a la creación de las bases jurídicas para la implementación del Acuerdo Final. Este tuvo su primer momento importante con el Acto Legislativo 01 del 2016, conocido popularmente como *fast-track*, que en su artículo 1 señala como primera regla que: “Los proyectos de ley y de acto legislativo tramitados mediante el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz serán de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional, y su contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del

Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera”. Uno podría preguntarse entonces por qué varios de esos proyectos aparecen decretados por el Congreso. Para responder a tal pregunta hay que remitirse a la tercera regla del referido acto legislativo: “El título de las leyes y los actos legislativos a los que se refiere este artículo, deberá corresponder precisamente a su contenido y a su texto procederá esta fórmula: “*El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, DECRETA*”” (Congreso de Colombia, 2016: 1). Así, fue el propio gobierno de entonces el que propuso las características de las entidades del SIVJNR. Fue sobre dicha base que se elaboró el Acto Legislativo N° 1 de abril del 2017, que estableció normas transitorias sobre las cuales se levantaron las instituciones del SIVJNR, y en el que se lee que la UBPD “será un ente del orden nacional con personería jurídica y con autonomía administrativa, presupuestal y técnica”, y pocas líneas más abajo se dice sobre sus mecanismos de rendición de cuentas que ellos no deben menoscabar la autonomía de la entidad (Congreso de Colombia, 2017: 3). Así, paradójicamente fueron actos jurídicos impulsados por el gobierno los que postulan la autonomía de la UBPD y dan fundamento a los mecanismos para la consolidación de dicha autonomía.

Un tercer conjunto de decisiones concierne al proceso de creación de la normativa específica de la UBPD. Un primer punto a mirar aquí es el tipo de instrumento jurídico para dar creación a la UBPD: un decreto ley. Una lectura a los considerandos del Decreto 589 permite ver que estos están orientados a señalar que un decreto ley es la manera más adecuada de crear a la UBPD. Según una entrevistada, esto tuvo la función de esquivar el posible veto del Congreso. En efecto, mientras que un decreto ley lo expide el presidente, un proyecto de ley pasa por una discusión por el Congreso, entidad a la que se buscó evitar expresamente porque “quien sabe cómo hubiera terminado la Unidad si hubiera pasado por el Congreso”⁴⁰.

Otro aspecto importante fue el de la adscripción o no de la UBPD a otra institución. El artículo 1 del Decreto 589 afirma que la UBPD “es una entidad del Sector Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal” (Presidencia de la República de Colombia, 2017b: 7). El fraseo parece haber sido motivo de cierta preocupación por dejar en situación de ambigüedad la relación entre la UBPD y el Ministerio de Justicia, a razón de la autonomía que aquella debería tener

⁴⁰ Entrevista 33. 3 de abril del 2020.

respecto de aquel. Así se desprende de las intervenciones del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, la Fundación Nydia Erika Bautista para los Derechos Humanos y el Corporación Colectivo Sociojurídico Orlando Fals Borda -entidades no gubernamentales de derechos humanos- en el proceso de la referida sentencia C-067/18, en donde solicitaron, o bien declarar inconstitucional dicho fraseo, o bien una aclaración al respecto en el sentido de reafirmar la autonomía de la UBPD. En su análisis, la Corte optó por lo segundo, al explicar que “la referencia al sector justicia, no implica que la Unidad esté orgánicamente sujeta al Ministerio de Justicia y del Derecho, ya que no se consagra la existencia de una relación de adscripción o de vinculación para el ejercicio de sus funciones”, y que la relación con el sector justicia contemplado en el artículo 1 busca permitirle “como a cualquier ente autónomo e independiente de naturaleza pública, del orden nacional, integrarse al Estado y articularse con las demás entidades públicas que se ocupan de materias asociadas o complementarias al cumplimiento de sus responsabilidades y funciones” (Corte Constitucional, 2018: 155). Posteriormente, el Decreto 1393, de agosto del año 2018, que establece la estructura funcional de la UBPD, argumentó de la siguiente manera la relación entre ambas:

la Unidad pertenece al Sector Justicia para efectos de la aplicación de las políticas que formula este Ministerio, pero no hace parte del sector administrativo de Justicia y del Derecho, por no encontrarse adscrita ni vinculada al citado Sector administrativo ni a ningún otro Sector de la Rama Ejecutiva, con lo cual se garantiza su naturaleza especial, autonomía e independencia que exige el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR) creado en el Acto Legislativo 01 de 2017 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018: 1).

La discusión sobre la dependencia o no de la UBPD respecto del sector Justicia en el proceso de creación del Decreto habría sido una disputa alrededor de criterios organizacionales. La misma fuente citada señala que fueron personas involucradas en el Acuerdo Final quienes propusieron la ligazón de la UBPD a Justicia. Esto, porque los debates sobre la creación de esta entidad estuvieron atravesados por una disputa con la FGN y el INMLCF sobre las competencias de la búsqueda, y se creía que la UBPD no podría realizar sola todas las funciones asignadas, por lo que adscribirla al sector Justicia le dotaría de fuerza en su relación con aquellas otras dos entidades. De acuerdo con este relato, la posición de las representantes del Ministerio era, más bien, no adscribir a la UBPD a ninguna entidad porque consideraban que su autonomía administrativa era lo

mejor para su desempeño y la asignación de presupuesto, razón por la cual optaron por hacer “una redacción lo suficientemente vaga para admitir diferentes interpretaciones”, que luego la Corte Constitucional estableció en el sentido antes indicado⁴¹.

Finalmente, la elección de quien ocuparía la dirección de la institución es otro aspecto tratado en el Decreto 589. De acuerdo con este, el mandato de la dirección dura cinco años y es cambiado, o bien al término de su mandato, o bien en caso de “falta absoluta” (muerte, renuncia aceptada o destitución); en cualquier caso, se dispone que solo el Comité de Escogencia nombrará al nuevo director, mecanismo que, según una fuente, fue el único punto que las FARC pelearon por dejar expresado en el Decreto, pues consideraban que era la única manera de lograr un nombramiento no sujeto al manejo político del gobierno⁴². El Comité de Escogencia, es un “órgano autónomo, independiente e imparcial encargado de la selección de algunos miembros de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, cuya creación fue dispuesta en el Acuerdo Final, y que tuvo la tarea de “asegurar un procedimiento público, participativo, independiente e imparcial a través del cual se seleccione a los candidatos idóneos para ocupar los siguientes cargos” (Comité de Escogencia, s/f a). El Comité estuvo conformado por cinco integrantes, tres de ellos en representación de organismos transnacionales de derechos humanos, uno a nombre de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, y uno de parte del Sistema Universitario del Estado. Como ya señalé, la persona elegida finalmente para ocupar la dirección de la UBPD tuvo un recibimiento entusiasta por las organizaciones de víctimas más destacadas en Colombia, en la medida que se trata de alguien con una trayectoria de defensa de derechos humanos y en favor de las víctimas, y que por tanto actuaría con voluntad de satisfacer los derechos de las víctimas y no en favor alguna autoridad superior⁴³.

⁴¹ Entrevista 29. 20 de marzo del 2020.

⁴² Entrevista 33. 3 de abril del 2020.

⁴³ Según el Decreto 587 del año 2017, que conforma el Comité de Escogencia la persona designada para ocupar la dirección de la UBPD “deberá ser colombiano y será escogido por el Comité de Escogencia sobre la base de criterios de idoneidad y excelencia, que definirá dicho Comité, teniendo en cuenta las sugerencias que le formulen el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas. El Director será escogido por voto favorable de por lo menos 3/5 de los miembros del Comité de Escogencia participantes en la votación” (Presidencia de la República de Colombia, 2017a: 5). Aunque el Comité tenía libertad para definir su propio reglamento, no he encontrado ningún documento sobre ello. Sin embargo, el propio Comité reportó que como parte del proceso de elección para la dirección de la UBPD “el 12 de mayo, el Comité de Escogencia se reunió con el Comité Internacional de la Cruz Roja y la

En resumen, los puntos de autonomía político-administrativa de la UBPD respecto del gobierno nacieron del propio gobierno de Juan Manuel Santos, y se agrupan en tres conjuntos de decisiones de arquitectura jurídica e institucional: a) el compromiso de las partes negociadoras en La Habana de hacer autónomas las entidades del SIVJNR; b) la ratificación jurídica de dicha autonomía a través de los actos legislativos para la implementación de dichas entidades; y c) la creación del Decreto 589 para la organización formal de la UBPD, en el que destaca su carácter de decreto ley, el mecanismo de selección de la persona a cargo de la dirección, y la no subordinación administrativa de la UBPD a otra entidad. Asimismo, este caso muestra que los retos a la autonomía de una institución varían según el momento en el que se encuentra. En estos ámbitos, la autonomía se planteó en relación con actores políticos con poder formal para intervenir en algún aspecto de funcionamiento de la entidad. De esta manera, la preocupación por la voluntad política, señalada en mis entrevistas a propósito de la búsqueda con enfoque judicial, quedó minimizada, al ser Luz Marina Monzón alguien cuya trayectoria atestigua esa voluntad política que habría estado ausente anteriormente.

Autonomía político-administrativa, ¿para qué? Para posicionar una voluntad política realmente comprometida con la búsqueda y los familiares de las víctimas. Y, ¿respecto de quién? De políticos en cargos formales con capacidad de injerir sobre la UBPD y desvirtuar o poner obstáculos a su trabajo. La construcción de la autonomía-político administrativa tiene el objetivo de asegurar que las decisiones sobre la búsqueda humanitaria dependan lo más enteramente posible de la UBPD, y que no haya intentos de imponerle criterios que no se originen en sus procesos internos.

2. Autonomía jurisdiccional: el ámbito de lo humanitario

En la primera semana de mayo del año 2020, la UBPD presentó y puso a disposición del público el Plan Nacional de Búsqueda, cuya formulación e implementación se describen como “un momento histórico para el país, debido a que por primera vez en Colombia se diseña e implementa un plan integral y estratégico para abordar la búsqueda de las

Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas para consultar los criterios de idoneidad y excelencia establecidos para la elección del Director(a) de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD). Asimismo, el 6 de junio se llevó a cabo un encuentro con organizaciones de víctimas de desaparición forzada y de derechos humanos que presentaron sus recomendaciones sobre el perfil del Director(a) de la UBPD” (Comité de Escogencia s/f b).

personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (PDD)” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020d: 9). Llama la atención que el reciente plan se presente como el primero de carácter integral y estratégico, aun cuando reconozca la existencia de un plan anterior. Más reveladora aún es la manera en que se formula la relación con este:

se considera importante destacar la diferencia entre el PNB de la UBPD y el PNB de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (CBPD). El PNB de la CBPD está enmarcado en el proceso judicial, se centra en el delito de la desaparición forzada y sus objetivos son la determinación del delito, el responsable y los partícipes, mientras que el PNB de la UBPD está por fuera de la dinámica del proceso judicial y contempla, por ejemplo, otras modalidades de desaparición —secuestro, reclutamiento, desaparición en las hostilidades, entre otras—, por eso se focaliza exclusivamente en la búsqueda de la PDD y las necesidades y expectativas de quienes la buscan, independientemente de los autores y delitos cometidos; razón por la cual es humanitaria y extrajudicial, como ya se mencionó (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020: 12).

Esta afirmación resulta controversial porque, como señalé en el capítulo anterior, el plan que formuló la CBPD expresamente mantiene que su objetivo es encontrar a las personas desaparecidas y, aunque tiene referencias a la acción penal, son secundarias. Más aún, al inicio de este capítulo cité declaraciones de Luz Marina Monzón en la que afirma que en Colombia no se sabe buscar, lo que llama la atención si miramos la cantidad de acciones de búsqueda que ha realizado la Fiscalía y los miles de cuerpos recuperados. Ciertamente Colombia no tiene una tradición institucional de búsqueda humanitaria, y que el componente de participación de las víctimas no ha estado presente de manera significativa en la búsqueda con enfoque judicial, pero no se desprende de ello un desconocimiento sobre metodologías de búsqueda guiadas por hipótesis. Así, en la distinción que desde la propia UBPD se realiza entre las acciones guiadas por un enfoque humanitario y aquellas guiadas por un enfoque judicial, lo que aparece es la creación de un discurso de autonomía jurisdiccional, que resalta la unicidad de la UBPD y las fronteras con aquello que lleva la marca del enfoque judicial⁴⁴.

⁴⁴ En una observación crítica sobre esta perspectiva de novedad que aparece en algunas declaraciones desde la UBPD, una entrevistada afirmó que “estas herramientas que la Comisión ha construido, la Unidad debería asumirlas, fortalecerlas y adecuarlas para su misión desde lo extrajudicial. Realmente, el Plan de Búsqueda

Lo anterior tendría consecuencias prácticas, donde el punto más relevante de trabajo es el de las condiciones para el intercambio de información entre la UBPD y entidades con mandato judicial⁴⁵. La articulación en el ámbito de la información ya está ocurriendo: la propia UBPD reporta haber obtenido información para la búsqueda en documentos de la FGN y en resoluciones de la JEP, así como de parte de personas que están compareciendo ante esta (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020h). Sin embargo, el carácter de dicho intercambio de información, y de algunas decisiones de la UBPD en este ámbito de colaboración interinstitucional, se encontraría condicionado por cómo se interpreta el alcance del mandato humanitario y extrajudicial. De acuerdo con una entrevistada, “muchas veces se cree que esa búsqueda humanitaria, que ciertamente no está asociada a un proceso penal o de justicia transicional, [...] a veces lo pegamos mucho, decimos que vamos a avanzar, pero dependemos mucho de las decisiones que se tomen en justicia ordinaria y justicia transicional, y allí nos falta un poquito más de decisión”⁴⁶. Para otra fuente, la UBPD tiene una interpretación limitada de la autonomía que la Corte Constitucional ha destacado, porque su carácter extra-judicial no implica que no pueda incidir en acciones de orden jurídico, y que esta interpretación ha traído problemas, por ejemplo,

frente a su función cuando hay acciones judiciales de intervención en cementerios, porque está partiendo de la idea de que no puede tener ningún tipo de actuación judicial, y eso es desaprovechar la oportunidad de recolección de información de casos de desaparición forzada. Por ejemplo, en las medidas cautelares de la JEP en cementerios, ellos puede entregar mucha información a la Unidad de Búsqueda para localizar un grupo importante de víctimas, pero la participación de ella es muy limitada en tanto se entiende como ente humanitario⁴⁷

Un ejemplo de esto es el caso de Dabeiba. En diciembre del 2019, salió a la luz la noticia de que una investigación en curso de la JEP permitió exhumar 17 cuerpos en un

no tiene nada que límite a la Unidad de asumirlo para buscar a los desaparecidos”. Entrevista 1. 24 de octubre del 2019.

⁴⁵ Por supuesto, la UBPD tiene acuerdos de intercambio de información con varias entidades, públicas y privadas, no solo con aquellas que tienen mandato judicial (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020h).

⁴⁶ Entrevista 27. 23 de diciembre 2019.

⁴⁷ Entrevista 34. 5 de mayo 2020.

cementerio en la localidad de Dabeiba (Antioquia); para febrero del 2020 ya había 54 cuerpos recuperados (Colombia en Transición, 2019; *El Espectador*, 2020). Entrevistada sobre este caso, Luz Marina Monzón comentó que

Nosotros en el caso de Dabeiba estamos como observadores. Lo que pasó en el municipio es una diligencia judicial, porque hace parte de un caso de la JEP, que tiene como objetivo determinar responsabilidades en relación con ejecuciones extrajudiciales. Entonces ahí toda la información que recolectó la JEP tiene carácter probatorio. Como ustedes saben, la Unidad de Búsqueda es una entidad extrajudicial. Las pruebas que hubiésemos recolectado no hubieran podido ser tenidas en cuenta en la Jurisdicción. Y eso hubiera afectado la misión de la JEP, porque ellos necesitaban recolectarlas. ¿Qué seguiremos haciendo con este paso tan importante que se ha dado? Buscaremos a los familiares, verificaremos la información disponible y trataremos de consolidar aquella que falta para su identificación (Romero, 2019)

De acuerdo con una entrevistada,

Allí la Unidad tendría que haber estado en ese proceso desde el principio. [...] la Unidad tuvo que haberse subido a ese bus de la información y acompañar ese proceso de recuperación, porque justamente el objetivo del Sistema es que la JEP se tiene que concentrar en la investigación y juicio de los máximos responsables, y eso ya es mucho y es muy difícil, y no puede estar usando sus recursos en el proceso de recuperación e identificación de personas, que es algo que está dentro del mandato de la Unidad⁴⁸

Otra entrevistada refiere que esta situación ha llamado la atención de algunos parlamentarios que, si bien simpatizan con la UBPD y apoyan su mandato, se han acercado a preguntar por las razones detrás de esta desarticulación, y han mostrado preocupación por la posibilidad de que esto sirva para cuestionar su trabajo en una eventual sesión de control político en el Congreso⁴⁹.

No afirmo que este episodio alrededor del cementerio de Dabeiba sea representativo de la relación que mantienen la JEP y la UBPD. Más bien, dicho episodio permite ilustrar que si, por un lado, la autonomía político-administrativa -creada con anterioridad a la implementación de la UBPD- se construye como una barrera de protección para evitar la injerencia de poderes políticos formales en la naturaleza de la institución o su dinámica burocrática, la autonomía jurisdiccional viene siendo construida por la UBPD para afianzar su unicidad y definir su campo operativo. La construcción de

⁴⁸ Entrevista 29. 24 de marzo 2020.

⁴⁹ Entrevista 33. 3 de abril 2020.

esta autonomía jurisdiccional presenta, también, un dilema importante: una interpretación restrictiva del carácter humanitario refuerza su unicidad, pero limita el alcance de sus acciones de recojo de información y exhumación; mientras que una interpretación más flexible supone una mayor articulación con acciones derivadas de un mandato judicial, pero el eventual peligro de denuncias disciplinaria o críticas a la institución por extra-limitación en sus funciones. Las decisiones que la UBPD vaya tomando para resolver este dilema son parte de las complejidades de la materialización efectiva del enfoque humanitario, y de las estrategias de la burocracia para posicionar su autoridad.

En buena cuenta, autonomía jurisdiccional, ¿respecto de quién? De ámbitos y acciones marcadas por el enfoque judicial, o que no partan estrictamente de la necesidad de las víctimas. Y, ¿para qué? Para destacar la unicidad de la UBPD y delimitar su ámbito operativo, y evitar denuncias disciplinarias o críticas por extra-limitación de funciones. Vale recalcar, sin embargo, que la UBPD no tiene el monopolio del manejo público de la búsqueda de personas desaparecidas. La FGN continúa recibiendo denuncias por dicho delito, en tanto que la JEP cuenta con un equipo forense de apoyo a investigaciones que involucren personas desaparecidas. Dado que la coordinación entre la UBPD, la FGN, la JEP y el INMLCF va en sus primeros momentos, la autonomía jurisdiccional no tiene aún límites fijos establecidos, y se espera que ellos vayan cristalizando conforme vaya evolucionando la interpretación del mandato humanitario de cara a este aspecto.

3. La autonomía endógenamente escindida para la búsqueda

Tradicionalmente, el principal resultado de los equipos de búsqueda de personas desaparecidas se define en términos de conteo de personas: número de personas encontradas, número de personas identificadas y número de personas entregadas a la familia. Sin embargo, la atención al sufrimiento moral, objeto fundamental de intervención de la UBPD, complejiza dichos resultados. Es decir, no se desecha la dimensión del conteo de personas, sino que se le agregan otros elementos. Para casos de personas desaparecidas halladas con vida, la UBPD debe facilitar el reencuentro con la familia, siempre que haya la voluntad de ambas partes para hacerlo. A este respecto, la UBPD afirma que “se están desarrollando 5 informes de localización cuya hipótesis es que las personas dadas por desaparecidas se encuentran vivas” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020j: 24); es la única información que se ha dado respecto de estos escenarios. Para casos en los que hablamos de desaparecidos sin vida, la información que he recogido me indica

que un caso ideal modelo de resultado positivo de la búsqueda es aquel en el cual: a) se encuentran restos humanos de la persona desaparecida, b) se logra determinar su identidad, c) se entregan los restos a la familia de dicha persona, d) se exponen las tareas de búsqueda e identificación realizadas, e) se elabora una narrativa que da cuenta de las circunstancias de la desaparición de la personas y las labores de investigación para recoger la información, f) la familia acepta los resultados y reconoce los esfuerzos que condujeron a ellos⁵⁰, g) posteriormente, el sufrimiento de la familia asociado a la desaparición de su ser querido es paliado. Para casos en los que la búsqueda no logre dar con personas vivas ni con restos humanos, o casos en que los restos hallados no logren ser identificados, los resultados consisten básicamente en los puntos d, e, f y g; la UBPD considera indispensable la participación de las víctimas para que los resultados logren materializarse en todos estos escenarios. Hasta el momento, la UBPD no ha reportado resultados que se ajusten a este modelo ideal. A la luz de ello, se critica recurrentemente la falta de resultados concretos y, particularmente, el no haber aún reportado una exhumación que arroje restos humanos en como parte de un proceso de búsqueda iniciado de alguna solicitud radicada en la UBPD. Así como el grueso de mis entrevistas coincide en señalar la importancia de las víctimas para la creación de esta entidad, coincide también en que no haber exhumado cuerpos hasta el momento es una deuda pendiente de la institución, así como un motivo potencial de cuestionamientos políticos. Aunque no es mi objetivo ensayar una respuesta sistemática a esta situación, considero que está íntimamente ligada a la pregunta por la autonomía de la UBPD. Sostengo que un nudo fundamental a este respecto viene dado por el lugar de la participación de las víctimas frente al saber científico de la investigación forense.

3.1 Participación de las víctimas

En un evento público del año pasado, Liz Arévalo, funcionaria de la UBPD, empezó su alocución diciendo que “partimos de una premisa fundamental, y es que son ustedes, mujeres y familias, las que han hecho en su mayoría la tarea que el Estado no ha hecho; son ustedes las que nos van a guiar, y nos están guiando desde sus saberes, desde sus experiencias, en la búsqueda de las personas desaparecidas” (Unidad de Búsqueda de

⁵⁰ En su investigación sobre el trabajo del ICMP en Bosnia-Herzegovina, Wagner (2008) comenta que ningún proceso de identificación de una persona encontrada termina si el familiar no ha aceptado que, efectivamente, la persona identificada es su pariente.

Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2019a). El énfasis en la participación de las víctimas tiene sus raíces en el mismo proceso del Acuerdo Final, el cual habla de “una unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio, con fuerte participación de las víctimas, para la búsqueda de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado” (República de Colombia & FARC-EP, 2016: 139). Ya he mencionado la importancia de las víctimas para la creación de la UBPD, y para la elección del cargo de directora. Tuvieron también una participación en el proceso de formulación del Decreto 589. Una entrevistada atribuyó a las víctimas la inclusión de los enfoques diferencial y de género en dicho decreto, así como la creación de un Consejo Asesor⁵¹. Para esta persona,

si algo podemos nosotros como Estado hacer es acompañar a la víctima en el proceso de búsqueda para que sea lo más satisfactorio posible, porque nosotros nunca, jamás, vamos a poder garantizar encontrar a su familiar buscando; lo que realmente es satisfactorio, puede ser algo satisfactorio, es el proceso, [el cual] es satisfactorio para las víctimas cuando ellas participan de él⁵².

Esta valoración de la participación es indicativa del peso que tiene esta dimensión en la apuesta de la UBPD por aliviar el sufrimiento, que ya he comentado, y que es parte de la autonomía escindida, que más adelante desarrollo.

Por otro lado, la figura de Luz Marina Monzón parece ser otro factor detrás de este énfasis en la participación. En más de una conversación informal me han referido la amistad de Luz Marina Monzón con figuras importantes de las organizaciones de víctimas, o la deuda moral que tendría con las víctimas por todos los años que han trabajado de la mano. Una entrevistada señaló que “Patricia Linares [cabeza de la JEP] es como una aliada dentro del Estado, pero Luz Marina Monzón es como si fuera una de nosotros. Entonces, sí creo que hace más compleja la cosa. Lo mismo puede pasar con el Padre [de Roux, presidente de la CEV]; de los tres, Luz Marina es la que yo creo que todo mundo se siente más cercano”⁵³.

⁵¹ Integrado por 15 personas, incluidos dos representantes de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada y dos de las organizaciones de víctimas de secuestro. Su conformación figura en el artículo 21 del Decreto 589, con atribuciones propositivas, de asesoramiento, seguimiento, y aprobación de políticas de búsqueda, localización, identificación y entrega digna.

⁵² Entrevista 33. 3 de abril 2020.

⁵³ Entrevista 16. 10 de diciembre del 2019.

A lo anterior, hay que sumar una experiencia acumulada importante de participación de víctimas en espacios de institucionalidad estatal. Saffon Sanín y Tacha Gutiérrez (2018) documentan procesos de participación en diferentes escenarios de los procesos de la Sentencia T-025 (2004), que declara “un estado de cosas inconstitucional” a la situación de los desplazados internos, y de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Por otro lado, en un texto que se pregunta por la realidad empírica de la participación, de Waardt & Weber (2019) documentan que la dinámica y patrones de la participación en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha propiciado obstáculos que van en detrimento de los objetivos de incidencia de esta. Mi indagación persigue un sentido similar, pero pregunta por la relación entre la participación y los resultados de la acción burocrática de la UBPD.

La pregunta resulta más pertinente aún en cuanto que la jerarquía moral de las víctimas las pone en una situación de exigibilidad muy alta. Una entrevistada apunta que a veces da la impresión “de que fuéramos [las víctimas] sus jefes [de la UBPD]”⁵⁴; para otra entrevistada, si las víctimas fueron las que lograron la creación de la UBPD entonces “lo son [sus jefes]”⁵⁵; un entrevistado fue menos enfático, aunque apuntó en una dirección similar: “no son los jefes en sentido operativo o directo, pero lo son de otra manera porque de alguna manera nos debemos a ellas y ellos en sus búsquedas”⁵⁶. Estas declaraciones apuntan al comportamiento que se espera por parte de los servidores públicos que trabajan en la UBPD y cómo dan concreción al principio de centralidad de las víctimas. Por otro lado, no he encontrado una opinión consensuada sobre cuál es el estándar adecuado de participación de las víctimas en la UBPD. Hay quienes ven una apertura muy amplia de participación, señalando la inclusión de organizaciones nuevas⁵⁷ y una voluntad real de la UBPD para escucharlas⁵⁸; hay quienes, reconociendo lo anterior, consideran que la UBPD está cayendo en la instrumentalización de las víctimas, limitándose a pedir sus testimonios e invitarlas a talleres, pero sin plantear una verdadera relación dialógica ni incluirlas en espacios de decisión⁵⁹. Para otro entrevistado, la participación de las víctimas no está siendo bien orientada, porque habría una tendencia a hacer de las familias quienes

⁵⁴ Entrevista 12. 3 de diciembre del 2019.

⁵⁵ Entrevista 18. 12 de diciembre del 2019.

⁵⁶ Entrevista 26. 23 de diciembre del 2019.

⁵⁷ Entrevista 12. 3 de diciembre del 2019.

⁵⁸ Entrevista 16. 10 de diciembre del 2019.

⁵⁹ Entrevista 9. 20 de noviembre del 2019.

tengan el liderazgo en las acciones de búsqueda, alimentadas por expectativas no ajustadas a la realidad de las dificultades de la búsqueda, y que desconoce los limitantes de ella. Esta participación mal orientada estaría haciendo que los deseos de las familias se pongan por encima de los criterios técnicos para determinar estrategias de priorización para la búsqueda⁶⁰. Sobre esto último, es particularmente relevante la controversia sobre la priorización: según una fuente “hay algo que es una palabra que yo no sé por qué a la gente le da rabia, pero a mí me parece que es una palabra muy importante en la gestión pública en Colombia, que es la priorización. Yo sí creo que la Unidad le hace falta estrategias de priorización”⁶¹. Otra persona indica que la falta de priorización, y de una estrategia concreta de búsqueda, conllevan el riesgo de hacer fracasar a la UBPD “en el cumplimiento de sus indicadores, y al final termina convirtiendo ese tipo de actuaciones en acciones con daño porque las víctimas [...] quieren saber qué pasó”⁶². No es la UBPD la única entidad alrededor de la cual hay controversia respecto de lo que significa la participación de las víctimas; así, en relación con el trabajo de la JEP, una fuente afirmó que, si bien se hace siempre todo lo posible por consolidar la centralidad de las víctimas, “siempre está la preocupación de cuál es esa justa medida de la participación de las víctimas, y ese es un punto que yo no podría decirle que está claro”⁶³.

Más allá de qué tan bien encaminada estaría la participación, es importante destacar que la UBPD ha actuado para incorporarla de manera significativa en la búsqueda, tratando de hacer que esta participación pueda entenderse lo más posible como una participación orientada a la toma de decisiones⁶⁴. Es decir, para implementar aquella

⁶⁰ Entrevista 32. 1 de abril del 2020.

⁶¹ Entrevista 13. 3 de diciembre del 2019.

⁶² Entrevista 34. 5 de mayo 2019. Por lo demás desde la sociedad civil se ha argumentado en contra de la priorización: “en la búsqueda de personas desaparecidas no debe haber priorización de casos. Todos los desaparecidos cuentan igual y son en la misma medida importantes” (Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada y Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2016: 6).

⁶³ Entrevista 27. 23 de diciembre del 2019.

⁶⁴ El énfasis de la participación de las víctimas en el marco del trabajo de la UBPD parece explicarse principalmente por particularidades del caso colombiano. Para L. Fondebrider, la participación de las víctimas ocurre efectivamente cuando estas están en los espacios en que se deciden los mecanismos a implementar. Sin embargo, él mismo afirma que la característica central de la búsqueda humanitaria es su carácter no judicial, y no tanto la participación de las víctimas, pues esta depende mucho del contexto de la búsqueda. A su vez, recalca que hay que definir claramente –en diálogo con las víctimas– los alcances y límites de su participación. Entrevista, 25 de marzo de 2020.

parte del mandato humanitario y de la JT que postulan la centralidad de la víctima y la atención a sus necesidades, la UBPD descentra –de manera controlada- la discrecionalidad para la toma de decisiones que ha ganado mediante la autonomía político-administrativa, lo que condiciona la manera en que se ha construido el plan de búsqueda. Entramos aquí a la relación entre participación de las víctimas y resultados.

3.2. Resultados de la UBPD

La UBPD tiene la misión establecer la esclarecer lo sucedido con las personas desaparecidas, lo que implica responder al menor dos preguntas: ¿dónde están?, ¿quiénes son? Lo que implica encontrar a las personas desaparecidas y elaborar una narrativa sobre la desaparición. Como veremos, la UBPD viene realizando un trabajo grande de búsqueda, con primeros resultados parciales en términos de hallazgos de personas e identificación. Sin embargo, de acuerdo a varias entrevistas, dichos resultados no son satisfactorios y están demorando en llegar. De hecho, en relación con esto último, y de acuerdo con una fuente, en algún momento del 2019 se esperaba poder encontrar algún cuerpo a final de año, lo cual no ocurrió; al momento de redactar esta tesis, tampoco se ha reportado un cuerpo hallado a razón de un trabajo de investigación iniciado en el marco de la acción humanitaria⁶⁵.

A este respecto, así como hay quienes consideran que la demora para dar resultados satisfactorios se debe al tiempo normal que toma una institución en realizar los preparativos de cara a arrojar resultados⁶⁶, también están quienes refieren que esta situación está asociada a las prioridades de la UBPD en términos de procesos internos y criterios para tomar decisiones y, más puntualmente, al lugar que tiene el aspecto forense en este esquema. De acuerdo con este argumento, los aspectos técnicos de la búsqueda forense no están siendo debidamente considerados en la toma de decisiones, lo que incidiría en esta ausencia de resultados. Un elemento que abona a esta tensión es el hecho de que los instrumentos de búsqueda humanitaria señalan que la búsqueda debe ser pronta y sin dilaciones, porque el paso del tiempo aumenta el dolor en las víctimas. Un entrevistado refirió que hay lugares en el que se sabe que hay cuerpos de desaparecidos “y desde la Unidad de Búsqueda se dice, ‘no, es que la entrega no es todo, hay otros procesos que se van a dar’, pero para los familiares de las víctimas cada día que pasa es

⁶⁵ Entrevista 32. 1 de abril del 2020.

⁶⁶ Entrevista 2. 31 de octubre de 2019; entrevista 17. 10 de diciembre de 2019.

una forma de seguirlos torturando, y eso el funcionario no lo entiende, no lo asume porque no lo ha vivido”⁶⁷. Lo anterior remite a una premisa práctica de la investigación forense: buscar no implica necesariamente encontrar⁶⁸ (por extensión, encontrar no implica necesariamente identificar). Esto, porque las personas pueden haber desaparecido, o sido desaparecidas, bajo una serie de circunstancias que haga imposible su ubicación o, de haber logrado esto, que haga imposible su identificación. Es por ello que, si bien el derecho internacional humanitario obliga a los Estados, y, en general, a las partes beligerantes en un conflicto, a buscar, identificar y entregar los desaparecidos, no se trata primeramente de una obligación de resultados, sino de medios, es decir, de hacer todo lo posible para cumplir con tales propósitos, de acuerdo a las posibilidades materiales para ello (Gaggioli, 2018). Si esto es así, un proceso que cumpla con satisfacer los derechos de las víctimas y hacer digno el proceso de búsqueda e identificación tendría que dar como resultado mucho más que el conteo de personas. Un ejemplo de este razonamiento es el de una experta forense, para quien un tema importante es “reflexionar si el éxito de la lucha contra la desaparición está en encontrar los muertos, si el éxito de la lucha, o la prevención, o la investigación, si el éxito de las responsabilidades del Estado frente a la búsqueda de desaparecidos está en tener entonces apilados 500 cuerpos, 500 esqueletos, 500 cuerpos en descomposición y decir que eso es un logro”, y que considera importante pensar en acciones que apunten a “un tipo de resultado de la línea que le da salud mental a los familiares, que les da una voz dentro de institucionalidad que siempre ha sido paquidérmica, cerrada”⁶⁹.

La implementación de este “mucho más que el conteo de cuerpos” se ha traducido en la apuesta por la participación de las víctimas y acciones asociadas de pedagogía. Si bien el escenario ideal debería conducirnos a un balance adecuado entre participación e investigación forense, lo cierto es que no hay una medida que permita estimar dicha adecuación, por lo que las decisiones que se tomen sobre este particular pueden entenderse como un proceso de ensayo y error. Nuevamente, sin embargo, el mismo mandato humanitario en el que se apoya la participación de las víctimas es también el que exige priorizar casos con posibilidad de hallazgo de cuerpos, porque el paso del tiempo va reduciendo dichas posibilidades y, como mostré en el capítulo 2, evitar la

⁶⁷ Entrevista 9. 20 de noviembre del 2019.

⁶⁸ Entrevista 28. 23 de diciembre del 2019.

⁶⁹ Entrevista 17. 10 de diciembre del 2019.

desintegración del cuerpo (“segunda desaparición”) es un deber moral en el marco de la práctica forense humanitaria. Así, la UBPD atraviesa una tensión que pone, por un lado, la apuesta por construir una metodología de participación que ofrezca resultados de alivio al sufrimiento más allá del conteo de personas y, por el otro, la necesidad de crear estrategias para buscar cuerpos con probabilidad de ser encontrados y posteriormente identificados. Aun cuando es cierto que la búsqueda es mucho más que hallar fosas y desenterrar cadáveres, también es cierto que este es el resultado probable de una gran cantidad de casos, tal como lo demuestra la experiencia internacional, y que evitar “segundas desapariciones” exige resultados en términos de conteo de personas.

Lo anterior atestigua una tensión interna en los objetivos humanitarios, tal como se están traduciendo en la implementación de la búsqueda que hace la UBPD, y que resulta en costos y ganancias de las decisiones tomadas. Entre los aspectos que varios entrevistados consideran logros del trabajo de la UBPD figuran el articular a las estrategias de búsqueda los saberes y experiencias de los familiares, productos comunicativos nacidos de las experiencias de los familiares, acciones de construcción de confianza en la acción estatal, y en general, un empoderamiento de las víctimas basado en la información veraz sobre el trabajo de la entidad⁷⁰. Varios de estos elementos son mencionados en diversos tipos de fuentes producidos por la propia UBPD, que sintetizan sus avances hasta el momento. El primer tipo es la presentación *Segundo año de implementación de la UBPD*; el segundo es un documento que muestra las cifras del trabajo avanzado hasta abril del presente año; al tercero lo conforman son cuatro videos disponibles en YouTube de sesiones de rendición de cuentas del trabajo realizado; y el cuarto tipo son dos documentos que agrupan 182 preguntas enviadas durante la emisión de las cuatro sesiones (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020a, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i, 2020j, 2020k). Expondré algunos de los datos que dichas fuentes presentan.

El primer tipo de fuente destaca que el 44% de los 4’423.931 dólares americanos de apoyo financiero que recibió de la comunidad internacional fueron destinados a fortalecer la estrategia de participación de las víctimas, seguido por un 20% destinado a fortalecer las áreas de pedagogía y comunicaciones. En el segundo documento se menciona que, en el año 2019 y hasta el primer trimestre del 2020, se realizaron 299 “acciones pedagógicas”, 249 “acciones de asesoría, orientación y fortalecimiento con los

⁷⁰ Entrevista 21. 18 de diciembre del 2020; entrevista 30, 24 de marzo del 2020.

familiares”, 389 “acciones de articulación institucional”, y “asesoría, orientación y fortalecimiento” a 1796 personas que buscan. Asimismo, se reporta que 3.707 personas de 176 organizaciones, colectivos y plataformas participaron “para la búsqueda y construcción de enfoques diferenciales y de género”. En conjunto, el segundo documento permite decir que más de 5.500 personas se relacionaron con la UBPD en las labores de pedagogía, comunicación y participación en el periodo señalado.

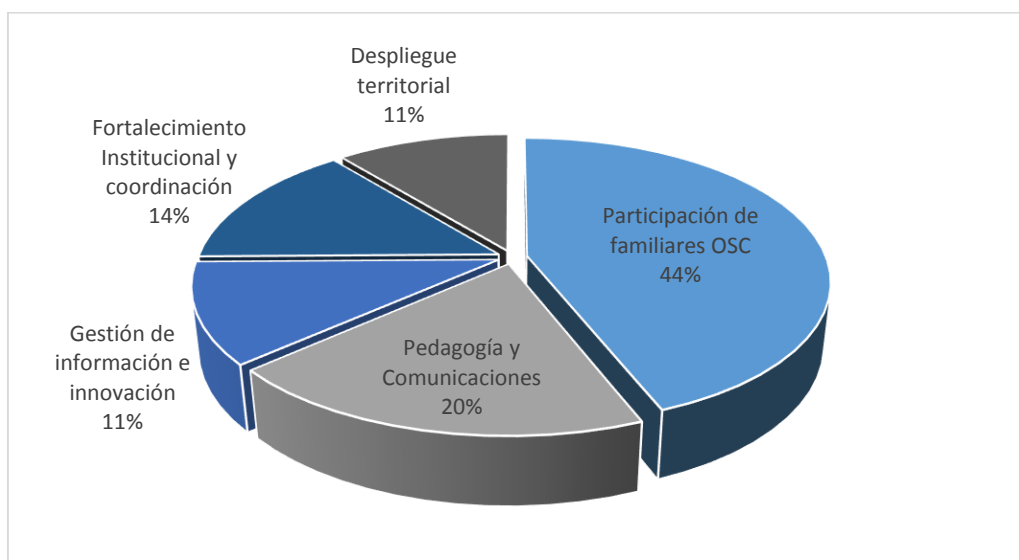


Gráfico 1. Distribución del apoyo financiero de la comunidad internacional según estrategias de la UBPD. Fuente: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020a).

Dentro este conjunto de resultados, destaca la estrategia pedagógica denominada “círculo de saberes creativos”, la cual

trabaja con las víctimas de manera colectiva, participativa y colaborativa, para darle lugar a los saberes y conocimientos construidos por las personas que buscan y han buscado a sus seres queridos. Círculo de Saberes propone el trabajo en territorios con el objetivo de desarrollar productos pedagógicos, artísticos, culturales y comunicativos de manera cercana, que recoja los sentidos de las víctimas para generar sensibilización y solidaridad en torno a la búsqueda (s/f-b).

Esta estrategia de recojo de saberes dio como resultado 17 productos audiovisuales comunicativos, basados en las experiencias de las víctimas que participaron de estas acciones. De acuerdo con una entrevistada, se trató “de poder también decirles ‘eso que usted está haciendo también es búsqueda, y usted también es un experto’, que eso es un lenguaje que no se había manejado antes, digamos, los expertos son los técnicos, los expertos son los funcionarios. Entonces, aquí no, aquí los expertos son los

familiares”⁷¹. Dadas las características de esta estrategia, se trata de la acción que mejor expresa el impulso fuerte a la participación de las víctimas en el trabajo UBPD y, consecuentemente, la voluntad de la institución por materializar el principio de centralidad de las víctimas.

En lo referente al trabajo de recolección de información para la búsqueda, según los mismos documentos referidos. Lo primero que llama la atención es su dimensión. La UBPD cuenta ya con 17 equipos territoriales y seis equipos satélites, cuya cobertura abarca 864 municipios, y al primer trimestre del 2020 ya había recibido 5.389 solicitudes de búsqueda de personas desaparecidas. Cuenta, además, con un archivo de más de 87 mil documentos registrados y caracterizados, y 1.714 personas se han acercado voluntariamente a la UBPD a dar información que aporte a la búsqueda. Además, ha recibido información por parte de las FARC y las Fuerzas Armadas para más de 500 personas desaparecidas, y cuenta con 10 planes regionales que contemplan 591 casos de posibles personas desaparecidas, a partir de los cuales se tiene información sobre la presunta ubicación de 49 personas desaparecidas⁷². También se menciona la consulta y análisis de más de 10 mil documentos de la Fiscalía vinculados a casos de desaparición, y la clasificación de información de 136 presuntos lugares de disposición de personas a raíz de las medidas cautelares solicitadas por el MOVICE ante la JEP.

Lo anterior indica acciones de investigación que prepararían el terreno al trabajo forense de búsqueda, identificación y entrega digna propiamente dichos. ¿Qué se ha hecho en ese ámbito? El primer avance en esta área es el trabajo en el Laboratorio de Osteología Antropológica y Forense de la Universidad de Antioquia -en respuesta a las acciones de la JEP a razón las medidas cautelares radicadas por el MOVICE-, que ha implicado el análisis de 318 cuerpos provenientes de dos cementerios y la entrega de 59 de ellos al INMLCF; la UBPD se encargó de determinar qué tipo de cuerpos eran, y si estaban completos o mezclados. Se trató de los primeros cuerpos entregados al INMLCF

⁷¹ Entrevista 30. 24 de marzo 2020.

⁷² La UBPD no ha dado una cifra precisa sobre este punto. En otro documento, afirma que “se cuenta con hipótesis de localización sobre aproximadamente 40 personas, en casos donde no se tenía ningún dato sobre su posible paradero y la investigación condujo a esos posibles lugares” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020j: 25), mientras que en un tercer documento dice que “ha avanzado en la consolidación de información y en la construcción de hipótesis de localización en más de 50 casos” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020k: 16).

como parte de las acciones humanitarias y extrajudiciales de la UBPD, y está aún pendiente que se determine si dichos cuerpos corresponderían a personas desaparecidas. El segundo avance es el proyecto de impulso a la identificación de cadáveres no identificados en Colombia, que serían más de 25 mil, y que viene siendo trabajado con el INMLCF y la FGN. El tercero es la participación de la UBPD en seis procesos de “entrega digna” (cinco individuales y uno colectivo), donde estuvo a cargo de la organización y coordinación de uno de ellos. Adicionalmente, la UBPD tiene la labor de consolidar el universo estimado de personas dadas por desaparecidas, y está avanzando en la creación del Registro de sitios clandestinos e irregulares de disposición de cuerpos (léase, cementerios, fosas, etc.). Si bien estamos ante resultados que no surgen de procesos iniciados en solicitudes de búsqueda humanitaria ante la UBPD, las acciones de impulso a la identificación y aquellas de entrega digna constituyen puntos del modelo ideal que describí al inicio de este apartado. En ese sentido, aunque la UBPD no ha dado resultados en términos de procesos iniciados en su ámbito operativo, está participando de acciones de identificación y entrega digna como parte de su mandato más amplio.

En todas estas fuentes hay una ausencia que llama la atención. A inicios del presente año salió una noticia que no fue muy difundida. La UBPD publicó el 14 de enero en su página web información sobre la exhumación, identificación y entrega del cuerpo de Diego Chica –desaparecido en el año 2001- a su madre. De acuerdo con dicha información, la madre del desaparecido recibió información de dónde estaba el cuerpo, pero combatientes de las FARC le prohibieron entrar. Luego, buscó apoyo de la UBPD y el CICR. Así, junto con “la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, que recibió información por cuenta de excombatientes para la búsqueda, regresaron e hicieron la exhumación” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020b). Al día siguiente, la UBPD publicó una nota en la cual destacó que su acción humanitaria “permitió encontrar y entregar a la familia a menor reclutado en 2001, en el Caquetá”, y repitió que, en este proceso, “excombatientes de la antigua guerrilla de las FARC aportaron información confidencial a la UBPD, que, al ser cruzada con datos disponibles, fue determinante para la recuperación e identificación del cuerpo” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020c). Dos reportes periodísticos, sin embargo, dan información ligeramente diferente. El periódico *El Tiempo*, cita declaraciones de la madre en la cual ella sostiene que se comunicó con la UBPD cuando el cuerpo ya estaba en Medicina Legal, y su labor fue agilizar la

identificación (López Morales, 2020). Lo mismo señala *El Espectador*, cuya nota además afirma que la exhumación se hizo en febrero del año 2018, y que el contacto de la señora con la UBPD ocurrió en junio de ese año, por sugerencia de un ex comandante de las FARC que estaba teniendo diálogo con la institución (Ávila, 2020). Fuera de estas discrepancias, el caso muestra tres cosas: a) que la UBPD recogió información que facilitó y agilizó acciones posteriores a la exhumación; b) que la finalización del trayecto de búsqueda iniciado por la señora se vio favorecida por el componente humanitario del entramado institucional de búsqueda; c) que hay –y habrá– resultados de casos que no inicien en solicitudes dirigidas a la UBPD, pero en los cuales esta podrá articularse a medio camino y lograr avances que se desarrollen de forma similar al modelo ideal ya descrito. Que este caso, que es una manifestación concreta de los resultados de la búsqueda humanitaria, no sea mencionado explícitamente en las fuentes señaladas que recogen los avances de la UBPD, y que aparezca únicamente referido como parte de una de las entregas dignas realizadas, lleva a preguntarse por qué no ha sido también reportado como un resultado de la UBPD en materia de identificación y, en todo caso, qué tipo de resultado sería este.

En las entrevistas que realicé para este trabajo, los costos de las decisiones tomadas han sido referidos en términos de acciones insuficientes para una planeación adecuado de la búsqueda e identificación: no hay un cronograma de acciones de búsqueda, no se reconoce la importancia de la priorización de casos de búsqueda, no se conocen los indicadores de resultados institucionales, ni cómo podrían estos traducirse en mensajes políticos favorables a la UBPD, ni se ha construido hasta ahora un estimado oficial del universo de víctimas de desaparición. Esto se refleja en el Plan Nacional de Búsqueda de la UBPD, donde la apuesta en favor de la participación de las víctimas tiene una presencia muy marcada, mientras no hay ninguna mención a principios, técnicas, metodologías y resultados de investigación, ni se proponen indicadores para medir tales resultados. De hecho, al inicio del documento se dice que el Plan “debe ser complementado en una segunda fase con un cronograma de implementación de las estrategias, las instituciones que cooperarán en cada una de ellas y el alcance de la contribución, así como el presupuesto que demanda el desarrollo de cada una de las estrategias” (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020d: 11), lo que sugiere que no hay aún un plan integral completo y lleva a la pregunta por cuánto tiempo más tomará esta segunda fase anunciada. Todo esto adquiere un tono apremiante cuando se recuerda que el universo de personas

desaparecidas superaría la cifra de 100 mil, y que la UBPD nació para realizar investigaciones mucho más rápidas a las que tenía lugar con el enfoque judicial; varias personas me ha señalado una preocupación por la capacidad de la UBPD para cubrir una cifra tan grande de la manera más rápida posible⁷³ ⁷⁴. Una situación similar encontró Dávila Sáenz (2018) en su tesis sobre la Unidad de Restitución de Tierras, que al momento de iniciar su trabajo calculó resolver 360 mil solicitudes de devolución de tierras en 10 años, a un paso de 36 mil casos por año, cifra que buena parte del equipo consideraba poco realista, pero que en todo momento constituyó un referente de base sobre el cual evaluar el desempeño de dicha entidad, y que se convirtió en fuente de frustración y crítica.

Algunas de mis entrevistas muestran un discurso mixto entre el tipo de logros que debería tener la UBPD y la crítica a lo que no se ha realizado. Una persona me señaló que lo importante ahora es que la UBPD genere confianza en la sociedad, “que la gente confíe, que la gente esté acercándose a declarar. Pero no es, un indicador de éxito ahorita no debe ser ‘juntemos todo y tengamos como el mayor número de desaparecidos’, o ‘encontremos todas las fosas’”, pero a su vez criticó lo que considera una planeación excesiva y la ausencia de mensajes que efectivamente comuniquen un logro importante, y afirmó que es un error no tener ya un estimado oficial del universo global de desaparecidos, porque

⁷³ Entrevista 27, 23 diciembre del 2019.

⁷⁴ Un entrevistado calculó que, si un especialista forense puede trabajar 8 casos al mes, y si se tuviesen 50 profesionales de este tipo, podría trabajarse 4.800 casos al año. Si se estuviera en la capacidad de trabajar 5 mil casos año, en veinte años se podría trabajarse 100 mil casos. Dicho cálculo supone las mejores condiciones de trabajo y la organización más eficiente posible. Entrevista 15. 4 de diciembre del 2019. Por supuesto, la ausencia de estas condiciones no son responsabilidad de la UBPD.

A la pregunta por la cantidad de antropólogos forenses con los que cuenta la UBPD, la respuesta de la entidad fue que, en relación con “la cantidad de antropólogos forenses, se tiene vinculados a la planta de personal de la UBPD 21 profesionales con formación de pregrado en Antropología, 5 con especialización en Antropología Forense y 8 Magíster en Antropología (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020j: 4). Dado que la respuesta destaca que cinco de ellos tiene especialización en antropología forense, no es claro si el resto cumple también funciones forenses, ni si los equipos forenses cuentan también con otro tipo de profesionales. Otra entrevistada expresó una preocupación porque considera que la cantidad de personal para acciones forenses es insuficiente para la eventual búsqueda pronta de las casi 600 personas con hipótesis de localización en los planes regionales. Entrevista 32, 1 de abril del 2020.

eso demostraría un esfuerzo de clarificación que apuntaría a construir aquella confianza⁷⁵.

Según otra fuente, toca

entender que el resultado no es solo la exhumación, aunque es muy importante, la identificación de los cuerpos, que es fundamental, pero mostrarle a las familias que tanto en su lucha, en su trabajo, como en lo que está haciendo la Unidad, hay muchos otros pasitos para llegar a ese resultado, y que a lo que estamos acostumbrados es a ignorar todos esos otros pasitos que nos hacen perder la visión de lo que es el proceso de búsqueda y su complejidad, y cuánto cuesta en trabajo y en todo lo que implica encontrar a un desaparecido. Necesitamos sensibilizarnos todos, y transmitir, comunicar asertivamente ese mensaje, todo lo que implica. Pero a la vez, necesitamos avanzar rápidamente.

Para esta persona, los resultados que la UBPD tiene hasta ahora apuntan a comunicar esa complejidad de la búsqueda, pero reconoce que los procesos internos podrían avanzar más rápido, y que hay un déficit de personal en el área de participación de las víctimas, pero también en las áreas forenses y de investigación⁷⁶.

Para otro entrevistado, hay que reconocer que “las posibilidades de hallar a un familiar son muy pocas” y afirma que

Uno de los resultados que yo consideraría también positivo, es que un familiar pueda decirnos “comprendo por qué no lo pudieron encontrar, y así mismo entiendo todo lo que hicieron en materia de acciones humanitarias para encontrarlo, porque participé del proceso” porque es su derecho, y tenemos que satisfacer ese derecho y ¿cuál es el derecho? A ser buscados. ¿Podemos garantizar que va a ser encontrado? No, pero debemos garantizar que debe ser buscado, sí.⁷⁷

Así, la construcción de una estrategia de búsqueda se encuentra, por un lado, con la jerarquía moral de las víctimas, la apuesta por la participación como uno de los caminos de alivio al sufrimiento, y como una expresión de resultados que no se limiten al conteo de personas; mientras que, por el otro, existe la necesidad de una búsqueda cuyos resultados se reflejen en indicadores concretos en términos de conteo de personas, que avance hacia la reducción de la posibilidad de “segundas desapariciones”, y permitan así elaborar narrativas sobre las desapariciones para avanzar con la mayor eficiencia posible en ir cerrando la deuda estatal de un universo de más de cien mil personas cuyo paradero se desconoce. Aunque hay avances en este ámbito, se trata de avances logrados en

⁷⁵ Entrevista 24. 20 de diciembre 2019.

⁷⁶ Entrevista 10. 22 de noviembre del 2019.

⁷⁷ Entrevista 26. 23 de diciembre del 2019.

procesos iniciados en otras instancias (JEP, FGN) o que estaban en curso (caso Diego Chica). No hay aún reportes de resultados en términos de conteo de personas surgidos de procesos iniciados desde la UBPD; a su vez, la carencia de acciones de planeación ya mencionadas que varios entrevistados refieren son vistas como una debilidad en la parte forense. Ambos lados de este espectro de resultados, espectro que tiene en un extremo el bienestar subjetivo y la dignificación de las víctimas, y en otro extremo a indicadores en términos de conteo de personas, responden a diferentes aspectos de un mandato humanitario que, aunque teóricamente deberían complementarse para dar resultados que puedan seguir el modelo de resultado ideal, encuentran, en el caso de la UBPD, contradicciones en su puesta en práctica.

Entonces, ¿autonomía para qué? Para aliviar el sufrimiento, pero escindida en su definición estratégica, entre priorizar resultados en el ámbito del conteo de personas, o en un ámbito distinto al conteo de personas. Y, ¿respecto de quién? No hay un quien propiamente dicho, en la medida que la UBPD actúa en favor de los intereses de las víctimas. Más aún, si la UBPD entiende como parte del mandato humanitario el favorecer algún nivel de apropiación por parte de las víctimas del devenir de la entidad, puede decirse justamente que hacer ello es reflejo de su autonomía burocrática. Sin embargo, mi exploración de la autonomía burocrática de cara a la búsqueda me ha llevado a encontrar al menos dos tipos de burocracia al interior de la UBPD, cuya existencia se infiere de la situación que he reconstruido: una burocracia forense, que reclama que la autonomía permita construir una metodología que para arrojar resultados eficientemente en el orden del conteo de personas, y que no se encuentre sujeta a las dinámicas de la segunda burocracia que identifiqué: la burocracia participacionista, que se encuentra construyendo conocimiento especializado en el ámbito de la pedagogía, dignificación y alivio al sufrimiento a través del trato. La siguiente tabla presenta dicha distribución de exigencias y labores burocráticas.

Exigencias del enfoque humanitario	Favorece resultado de conteo de personas	Favorece resultado distinto al conteo de personas
Actuación pronta para encontrar/ identificar (BF)	X	
Priorizar buscar cuerpos con probabilidad de hallazgo (BF)	X	
Trato digno/ empoderamiento (BP)		X

Inclusión de saberes y voces de víctimas (BP)		X
---	--	---

Tabla 1. Exigencias del enfoque humanitario según el tipo de resultado que favorece. BF = acciones que corresponden a una burocracia forense. BP = acciones que corresponden a una burocracia participacionista.

El grueso de mis entrevistados mostró una preocupación por la falta de algún resultado concreto y visible de la UBPD. Un entrevistado llegó a decir que algunas personas se refieren a esta como “la Unidad que no hace nada”⁷⁸. Pero lo cierto es que la UBPD hace muchas cosas, como lo atestiguan los datos referidos. Dichos datos, además, revelan que la UBPD cuenta con indicadores para las áreas de participación, pedagogía, recolección de información y trabajo forense, por lo que es llamativo que estos no se encuentren articulados en el Plan Nacional, ni expuestos de forma directa y explícita en las fuentes de información sobre el trabajo institucional realizado. Ciertamente, los datos disponibles hablan de un gran trabajo de preparación, y hacen pensar que de entre las más de 5.300 solicitudes, hay al menos entre 40 y 50 casos de personas sobre los cuales habría información sólida para proceder a la investigación forense, y cinco personas vivas con posibilidad de ser localizadas, para luego proceder a elaborar narrativas que nos diga dónde están y qué les pasó.

En una sesión virtual de rendición de cuentas, preguntaron a Luz Marina Monzón cuántas recuperaciones había hecho la UBPD o cuántas personas ha encontrado, a lo que ella respondió que la apuesta de la UBPD es la de una metodología de recolección de información e investigación humanitaria para que la búsqueda de las personas desaparecidas tome menos tiempo: “no es que la Unidad no haya encontrado, la Unidad está buscando”, “está potenciando la forma de agilizar la búsqueda de los desaparecidos” y “desarrollando metodologías de investigación rigurosas, cuidadosas, serias y responsables” para encontrar cuerpos, identificarlos y entregarlos a sus familiares, o promover el reencuentro si se trata de personas encontradas con vida (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado, 2020g). Dicha pregunta se repitió varias veces en los documentos de preguntas a las sesiones virtuales, ante lo cual la UBPD respondió describiendo los esfuerzos y procedimientos de recojo de información que está llevando a cabo. En efecto, la UBPD está respondiendo a la obligación de medios que postula la búsqueda humanitaria: la UBPD está buscando. Es cierto, sin embargo, que sus reportes no muestran aún un producto concreto que resulte de una búsqueda iniciada en el marco de su mandato: no ha

⁷⁸ Entrevista 10, 22 de noviembre del 2019.

indicado una exhumación realizada con éxito, ni una identificación lograda, en tanto que las seis entregas dignas en las que ha participado han sido procesos que ya estaban en curso y a las cuales se articuló (el caso de Diego Chica parece corresponder a este tipo). Así, queda por ver en qué medida puede complementar el cumplimiento de su obligación de medios con un cumplimiento de resultados que exige la gestión pública. De la misma manera, así como he hablado de los indicadores con los que podría estar trabajando la UBPD (a pesar de no estar claramente establecidos en algún documento) en materia de participación y conteo de personas, vale recordar que debe desarrollar también indicadores de desempeño para aquellos casos en los que podría no encontrar cuerpos, o encontrar cuerpos sin posibilidad de identificación, escenarios ante los cuales debe también tener una estrategia de resultados

Todo lo anterior demuestra la complejidad de llegar a una noción de resultado institucional respecto de qué es aquello que alivia el sufrimiento. Por lo demás, la crítica que se hace a la UBPD sobre falta de indicadores tiene como trasfondo el poder que hoy tienen estos como herramientas para producir conocimiento aplicado a la gobernanza, y demostrar así el cumplimiento de un mandato legal (Davis, Kingsbury & Merry, 2015). Así, la UBPD se encuentra definiendo aun su poder en este ámbito para encontrar la manera adecuada de representar su desempeño, un desempeño cuyo objeto de intervención, el sufrimiento moral, es resistente al lenguaje numérico ordinal que caracteriza a los indicadores.

Conclusiones

La UBPD es una institución cuyo fin máximo es el alivio del sufrimiento, entendido como un sufrimiento moral, el cual se caracteriza por la distorsión o transgresión de principios morales y éticos, o de los códigos sociales alrededor de nociones sobre justicia, inocencia, responsabilidad, etc. Hay suficiente evidencia sobre el sufrimiento moral de los familiares de personas víctimas de desaparición en contextos de conflicto armado en Colombia y en otras partes del mundo. El enfoque humanitario de la UBPD se justifica discursivamente en el sufrimiento moral de la desaparición. Esto supone un cambio conceptual respecto del enfoque judicial, que es bajo el cual tradicionalmente se realizó la búsqueda en Colombia, y cuya realidad empírica ha sido criticada muchas veces por la descoordinación de agentes judiciales, la lentitud de los procesos de denuncia, el maltrato de ciertos funcionarios, y la ausencia de una voluntad política que acelere el procesamiento de casos, lo que se reflejaría en la falta de investigaciones activas en la FGN para el 80% de los casos, en que el 85% de los casos investigados han sido archivados y que en el 99% de ellos no hay condenas. Estas cifras aparecen en un informe del 2016, un año después del Comunicado Conjunto 062, que anunció la creación de la UBPD como compromiso a incluir en el Acuerdo Final.

El enfoque humanitario en la búsqueda no es una particularidad colombiana ni nació únicamente luego del Acuerdo Final. Por el contrario, es una construcción que inició a mediados de la década del 2000 en el ámbito de una institución humanitaria internacional (CICR), y que progresivamente va abriéndose paso en ámbito nacionales. Antecedentes importantes a esta adopción del enfoque humanitario por parte de la institucionalidad en Colombia se encuentran en instrumentos producidos por la CBPD, la adopción de normas del derecho internacional humanitario en el derecho interno y, fundamentalmente, en el activismo histórico de víctimas organizadas que por más de cuatro décadas vienen exigiendo saber la verdad de lo que pasó con sus seres queridos y la sanción a los responsables.

Entre los principios más destacados de la búsqueda con enfoque humanitario se encuentra que el principal objetivo de esta es saber la verdad de lo ocurrido a los seres queridos de la persona que busca, evitar la desaparición total del cadáver (o una degradación que haga imposible la identificación), realizar la búsqueda de la manera más pronta y eficiente posible (porque el paso del tiempo aumentaría el sufrimiento del familiar), dar un trato digno a los cuerpos encontrados y hacer de las necesidades de los

familiares un elemento fundamental que acompañe el proceso de búsqueda en todos sus momentos. El protagonismo de las víctimas en la búsqueda desde el enfoque humanitario coincide con un discurso explícito que menciona a las víctimas como la base moral que subyace al Acuerdo Final, y que postula la participación de las víctimas como un requisito para la implementación de medidas de atención y reparación, premisas presentes en los documentos de creación, organización y funcionamiento de la UBPD.

La UBPD nació principalmente para responder a la demanda de verdad, si bien su trabajo no excluye la posibilidad de que un caso de desaparición pueda luego judicializarse, si el familiar afectado desea proceder así. El origen de esta institución se encuentra en la acción de las víctimas organizadas. Es un consenso que fue su trabajo de incidencia lo que permitió que el Acuerdo Final contemple su creación, a lo que hay que agregar el hecho de que Luz Marina Monzón, actual directora de la UBPD, fue propuesta al cargo por las propias víctimas.

El proceso inicial de creación de la UBPD da cuenta del primer nivel de autonomía burocrática, la autonomía político-administrativa, que se construyó en tres grupos de decisiones: a) el compromiso en La Habana de crear a la UBPD como entidad autónoma; b) actos jurídicos del gobierno de Juan Manuel Santos que reafirmaron la autonomía de las entidades del SIVJNRN en el proceso de creación de las bases jurídicas para su implementación; y c) el desarrollo de la normativa específica de la UBPD por medio de un decreto ley, que a través de una disputa alrededor de la redacción del texto legal del decreto, logró la no dependencia de la UBPD respecto de otra entidad gubernamental y ató al Comité de Escogencia la designación de la persona a cargo. Así, se ha generado un espacio para la acción de una voluntad política, representada en la trayectoria de Luz Marina Monzón, de manera que las decisiones sobre la búsqueda humanitaria que tome la UBPD dependa lo más enteramente posible de ella misma, a salvo de intentos de imponerle criterios que le resulten extraños.

Un segundo nivel de autonomía es de orden jurisdiccional, y apunta a resaltar la unicidad de la UBPD, es decir, el ámbito operativo específico en el que le corresponde actuar en los procesos de articulación con otras entidades. El caso de la actuación en el cementerio de Dabeiba, y la manera en que la directora de la UBPD y el Plan Nacional de Búsqueda plantean la relación de su institución con la experiencia previa del país con el enfoque judicial de búsqueda, sugieren que uno de los retos de la implementación del enfoque humanitario es la manera en que este se interpreta de cara al acceso, recojo e intercambio información entre entidades, donde decidir el límite entre las acciones

marcadas por lo judicial y aquellas marcadas por lo extrajudicial tiene consecuencias en términos de denuncias disciplinarias (se puede acusar a una entidad extra judicial de actuar judicialmente), articulación interinstitucional (qué rol cumplirá cada institución, y qué significa ello en el uso de sus recursos), y comunicación política (el mensaje que esto da a actores que actúan en ámbitos de fiscalización y control políticos). La definición de una autonomía jurisdiccional no contempla el monopolio público de la UBPD en materia de búsqueda de personas desaparecidas, porque esta también puede realizarse por instituciones imbuidas del enfoque judicial. Más bien, se trata de un nivel de autonomía que irá adquiriendo un perfil más claro en la medida que aumenten las acciones de coordinación interinstitucional de cara a la búsqueda.

El tercer nivel, la autonomía para la búsqueda, es el más complejo. Las exigencias del enfoque humanitario obligan a desarrollar estrategias tanto en el ámbito de la investigación forense como en el de la participación de las víctimas. Lo primero favorece resultados en términos de cuerpos encontrados, cuerpos identificados y cuerpos entregados a sus familias, mientras que lo segundo favorece resultados en términos de dignificación, empoderamiento y confianza hacia la UBPD. En el discurso humanitario, ambas estrategias apuntan al alivio del sufrimiento. En la implementación del enfoque humanitario, la UBPD ha favorecido sobre todo el segundo tipo de resultados, lo que le ha permitido logros en términos de vinculación con organizaciones y familiares de víctimas, productos pedagógicos dialógicos y una inclusión mayor de los saberes de las víctimas en la construcción de la búsqueda. A cambio, el impulso menor a las acciones en función de resultados en conteo de personas ha llevado a avances en acciones para promover la identificación y realización de seis entregas dignas, pero carece aún de cifras a razón de procesos de búsqueda iniciados en la propia UBPD; a su vez, no cuenta con indicadores de cara a espacios de disputa política, y no ha mostrado una estrategia priorización de casos para la búsqueda, ni un cronograma de acciones. Así, ha sido el ámbito participacionista de la burocracia de la UBPD aquel que ha sido el más relevante por el momento de cara a los resultados. El Plan Nacional de Búsqueda es reflejo de esta decisión. Así, en la manera en que la UBPD está implementando el enfoque humanitario ha devenido en una situación de autonomía endógenamente escindida para la búsqueda, derivada de exigencias que apuntan a funciones de distintos ámbitos de la burocracia de la UBPD, donde esta tiene que decidir qué ámbitos burocráticos fortalecer. Aquí, la autonomía para la búsqueda tiene como objetivo diseñar la mejor forma de intervenir sobre el sufrimiento moral. A su vez, este nivel de autonomía no se construye respecto de

actores externos a la UBPD, sino que se ubica en la manera en que cada ámbito de la burocracia percibe su articulación con los otros ámbitos. No he indagado en estas percepciones, pero me parece que aquí hay espacio para plantear preguntas de cara a futuras investigaciones. La siguiente tabla sintetiza el argumento de los tres niveles de autonomía.

Nivel de autonomía	Para qué	Respecto de quién	Carácter de la autonomía
Político-administrativa	Generar espacio de acción para una voluntad política favorable a las víctimas	Poderes políticos	Definida.
Jurisdiccional	Destacar unicidad de la UBPD: el ámbito operativo sobre el cual esta tiene capacidad para actuar de manera efectiva	Entidades estatales involucradas en la búsqueda de personas desaparecidas	Variable. Depende de articulaciones interinstitucionales.
Para la búsqueda	Diseñar estrategias de alivio al sufrimiento	Pregunta se desplaza a la vida interna de la UBPD: el desarrollo de procesos de burocracias forense y participacionista deben, idealmente, verse como complementarias y no como contradictorias.	Escindida. Autonomía definida desde el punto de vista de diseñar mecanismos para aterrizar centralidad de la víctima. Autonomía reducida desde el punto de vista de quién toma decisiones.

Tabla 2. Niveles de autonomía de la UBPD.

No puede afirmarse que la autonomía para la búsqueda se plantea respecto de las víctimas. Esto, porque el mandato de la UBPD le exige buscar mecanismos que favorezcan la participación activa de las víctimas en la elaboración de su estrategia de búsqueda. En tal sentido, la UBPD tiene autonomía para elaborar dicha estrategia y aterrizar el principio de centralidad de las víctimas, y al hacerlo, paradójicamente, reduce su autonomía para la toma de decisiones sobre la búsqueda al ceder una parte de ella en manos de las víctimas. Es por esto, a su vez, que la autonomía de la UBPD no puede pensarse en términos de la imagen clásica de agentes estatales cuyo conocimiento experto los aísla de demandas e intereses sociales. Estamos ante una institución en la cual las capacidades para implementar su mandato no dependen solo de las habilidades y conocimientos de sus funcionarios, sino que necesariamente pasa por incorporar los conocimientos y experiencias de quienes buscan personas desaparecidas. La burocracia participacionista, con su apuesta por la pedagogía y la participación, existe justamente

para gestionar la incorporación de dichas experiencias y conocimientos, que idealmente debe articularse con la experticia forense.

Los hallazgos de esta investigación pretenden ser un aporte a la literatura que ya hay en Colombia sobre burocracia e instituciones de derechos humanos. Para ello, he partido de considerar a las burocracias como instancias que juegan un papel activo en la producción de políticas públicas, y no responden simplemente a las dinámicas de las élites en ámbitos de poder. He mostrado que la creación de la UBPD como institución, y el funcionamiento de su burocracia, no se limita a lo que ocurre en el ámbito estatal, sino que es parte de un conjunto más amplio de relaciones sociales, donde encontramos las décadas de activismo y experiencias previas de participación de víctimas organizadas en espacios estatales, defensores de derechos humanos que comparten e impulsan la acción de las víctimas –aunque no siempre compartan las mismas prioridades–, compromisos de actores políticos para la creación de entidades de naturaleza transicional, ONGs internacionales con mandato humanitario que desarrollan discursos que logran traducirse al derecho internacional y aterrizar en formaciones estatales nacionales. Además, aunque de manera lateral, he hecho referencias a medios de comunicación y al Congreso, que constituyen plataformas que, desde sus respectivas funciones, transmiten mensajes y tienen potencial para poner en cuestión el trabajo de las entidades del Estado.

En resumen, tanto por diseño jurídico e institucional, como por la manera en que la UBPD está siendo gestionada, la burocracia de la UBPD tiene una autonomía político-administrativa definida y clara respecto de actores externos; una autonomía jurisdiccional variable, sujeta a las condiciones interinstitucionales de articulación y al objetivo que se persiga con cada punto de dichas articulaciones; y una autonomía para la búsqueda escindida: le permite diseñar mecanismos para materializar el principio de centralidad de las víctimas, lo que implica ceder –de manera controlada– a las víctimas cierta cuota de discrecionalidad en las decisiones para construir las estrategias de búsqueda, complejizando así los procesos y mecanismos de investigación de la entidad.

En línea con otras investigaciones sobre burocracias e instituciones de derechos humanos en Colombia, mis argumentos comparten la atención a los discursos morales, la relación de las entidades con las víctimas, y las condiciones alrededor de la producción de resultados. En mi caso, he observado dichos aspectos a la luz de una preocupación por la construcción de autonomía burocrática, pensándola respecto de los objetivos de la autonomía y respecto de ante quiénes hay que permanecer autónomo. Así, tomé un concepto de autonomía burocrática donde esta se entiende como la capacidad de una

institución para plantear una agenda propia a la que otros actores sociales asientan, y donde los mecanismos centrales de dicha autonomía son la creación de reputación basada en la unicidad (ser la única que puede resolver un determinado problema) y la legitimidad (crear lazos de apoyo con sectores sociales). En mi investigación, la construcción de esta autonomía burocrática encontró los niveles político-administrativo, jurisdiccional, y en relación con la búsqueda. Sin embargo, este último nivel presenta una complejidad particular, porque la producción de conocimiento especializado bajo el enfoque humanitario supone que dicho conocimiento se encuentra no solo en el personal de la institución, sino también en las víctimas, a razón de sus vivencias, emociones, e iniciativas propias de búsqueda. Así, el conocimiento especializado de esta burocracia no puede orientarse solo al ámbito forense, sino también al ámbito participacionista, para generar un conocimiento sobre cómo hacer de la participación un ejercicio de dignificación, inclusión efectiva del saber de la víctima y alivio del sufrimiento. De allí que haya una autonomía escindida entre esta burocracia participacionista y una burocracia forense, y que la decisión de la UBPD de impulsar la primera antes que la segunda haya supuesto también logros y costos en términos de resultados globales. Así, a los resultados en materia de pedagogía y participación son palpables, los resultados en términos de conteo de personas son materia de cuestionamiento en el grueso de mis entrevistas, en tanto que la propia UBPD mantiene un discurso centrado en los procesos de investigación que ha venido realizando y no reporta personas encontradas (con vida o sin vida), ni identificaciones logrados, aunque sí entregas dignas. Así, sus primeros resultados en esta materia son parciales, y destaca el hecho de que ninguno corresponde a procesos iniciados desde el marco de acción humanitario y extra-judicial, situación que se ve acentuada por el hecho de que una de las promesas que trajo la creación de la UBPD fue una búsqueda más ágil y resultados más rápidos respecto del trabajo que se hacía exclusivamente bajo el enfoque judicial.

No digo que haya una contradicción intrínseca entre las burocracias forense y participacionista, ni que sean las únicas burocracias que puedan identificarse al interior de la UBPD (son las que he considerado relevantes discutir). Tampoco afirmo que la interpretación de la UBPD sobre su ámbito jurisdiccional, ni sobre qué tipo de resultados privilegiar, sean o no adecuados. Los hallazgos de esta investigación quieren mostrar los dilemas y tensiones de alistamiento de una entidad con un mandato nuevo, en un contexto donde no hay referentes previos claros para saber con precisión qué caminos burocráticos son los mejores. La autonomía burocrática de la UBPD, a mi juicio, no se encuentra aún

crystalizada, y no ha sido confrontada con una coyuntura que permita evaluar si los caminos por los cuales está siendo llevada son los más acertados.

Asimismo, mi investigación muestra la dificultad para construir una noción de lo que es un resultado en un ámbito de intervención gaseoso: el sufrimiento moral. Por un lado, la influyente definición weberiana de burocracia nació en un contexto de modernización estatal, en el ámbito de una preocupación por la acción del Estado en favor del desarrollo; por el otro, las burocracias son aparatos de racionalización y estandarización de procesos para producir resultados objetivamente conceptualizados. Ninguna de estas dos situaciones coincide con la naturaleza del sufrimiento moral, lo que lleva a una pregunta amplia, que desborda al presente trabajo, sobre qué tipo de burocracia es aquella cuyo objeto de intervención se caracteriza por su naturaleza subjetiva y resistente al lenguaje de los indicadores, y en la cual el conocimiento necesario para realizar su trabajo necesariamente pasa por la intervención activa de la población sobre la cual se va a intervenir.

Quiero terminar señalando tres vacíos del presente trabajo. El primero es que claramente hay una imagen de homogeneidad en el campo de las víctimas, que oculta las diferencias en su tamaño, composición, demandas y capacidad de incidencia sobre la UBPD. El segundo es que una investigación que dimensione correctamente la burocracia de la UBPD tendría que diferenciar sectores de acuerdo a sus funciones concretas, y su influencia sobre la acción burocrática global de la entidad. Tercero, una adecuada comprensión del panorama actual de la búsqueda de personas desaparecidas en Colombia requeriría analizar si el rol de la FGN en materia de búsqueda ha cambiado desde que apareció la UBPD, qué tipo de relación tiene el INMLCF con la UBPD, y cómo va acomodándose en todo esto el equipo de búsqueda de la JEP.

Anexo. Relación de personas entrevistadas

Nota. Solo un entrevistado dio su autorización expresa para consignar su nombre real.

ID	Sexo	Posición	Fecha
Entrevista 1	Mujer	Organización de víctimas	24 octubre 2019
Entrevista 2	Hombre	Servidor público	31 octubre 2019
Entrevista 3	Mujer	Incidencia política y gestión pública	7 noviembre 2019
Entrevista 4 (virtual)	Mujer	Equipo negociación Acuerdo	9 noviembre 2019
Entrevista 5	Hombre	ONG derechos humanos	12 noviembre 2019
Entrevista 6	Mujer	Servidora pública	15 noviembre 2019
Entrevista 7	Hombre	Experto forense internacional	15 noviembre 2019
Entrevista 8	Hombre	ONG derechos humanos	18 noviembre 2019
Entrevista 9	Hombre	Organización de víctimas	20 noviembre 2019
Entrevista 10	Mujer	Servidora pública	22 noviembre 2019
Entrevista 11	Hombre	Servidor público	27 noviembre 2019
Entrevista 12	Mujer	Organización de víctimas	3 diciembre 2019
Entrevista 13	Mujer	Servidora pública	3 diciembre 2019
Entrevista 14	Hombre	Incidencia política y gestión pública	4 diciembre 2019
Entrevista 15	Hombre	Servidor público	4 diciembre 2019
Entrevista 16	Mujer	Organización de víctimas	10 diciembre 2019
Entrevista 17	Mujer	ONG derechos humanos	10 diciembre 2019
Entrevista 18	Mujer	Servidora pública	12 diciembre 2019
Entrevista 19	Hombre	Servidor público	12 diciembre 2019
Entrevista 20	Hombre	Incidencia política y gestión pública	17 diciembre 2019
Entrevista 21	Hombre	Servidor público	18 diciembre 2019
Entrevista 22	Mujer	Servidora pública	20 diciembre 2019
Entrevista 23	Hombre	ONG derechos humanos	20 diciembre 2019

Entrevista 24	Mujer	Equipo negociación Acuerdo	20 diciembre 2019
Entrevista 25	Mujer	Víctima (no organizada)	21 diciembre 2019
Entrevista 26	Hombre	Servidor público	23 diciembre 2019
Entrevista 27	Mujer	Servidora pública	23 diciembre 2019
Entrevista 28	Hombre	Servidor público	23 diciembre 2019
Entrevista 29 (virtual)	Mujer	Incidencia política y gestión pública	20 marzo 2020
Entrevista 30 (virtual)	Mujer	Servidora pública	24 marzo 2020
Luis Fondebrider (virtual)	Hombre	Experto forense internacional	25 marzo 2020
Entrevista 32 (virtual)	Hombre	Servidor público	1 abril 2020
Entrevista 33 (virtual)	Mujer	Incidencia política y gestión pública	3 abril 2020
Entrevista 34 (virtual)	Mujer	Servidora pública	5 mayo 2020

Bibliografía

- Aberbach, J., R. Putnam & B. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Anstett, É & J.-M. Dreyfus (ed.) (2015). *Human Remains and Identification. Mass Violence, Genocide, and the 'Forensic Turn'*. Manchester: Manchester University Press.
- Aparicio, J. R. (2012). *Rumores, residuos y Estado en “la mejor esquina de Sudamérica”:* una cartografía de lo “humanitario” en Colombia. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Arboleda Betancur, A. (2019). Buscarlos en una selva de impunidad. En: F. Mingorance y E. Arellana Bautista (Coord.). *Cartografía de la Desaparición Forzada en Colombia. Relato (siempre) incompleto de lo invisibilizado* (69-75). Bogotá: Human Rights Everywhere.
- Arendt, H. (1973). *The Origins of Totalitarianism*. San Diego/ New York/ London: Harcourt Brace & Company.
- Aronson, J. (2011). The strengths and limitations of South Africa's search for apartheid-era missing persons. *The International Journal of Transitional Justice* 5(2): 262–281. doi:10.1093/ijtj/ijr013
- Arthur, Paige (2009). How Transitions Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly* 31(2): 321-367.
- Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (Asfaddes) (2003). *Veinte años de historia y lucha: ASFADDES, con todo el derecho*. Bogotá: Rodríguez Quito.
- Ávila, C. (2020). “Diego Chica: el primer cuerpo que entrega la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos”. *El Espectador*, 16 de enero. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/diego-chica-el-primer-cuerpo-que-entrega-la-unidad-de-busqueda-de-desaparecidos-articulo-900020/>
- Barreto Romero, M. I., R. Parra y M. Palma Málaga (s/f). La Investigación Antropológica Forense en Casos de Graves Violaciones a los Derechos Humanos. En: VV. AA. *La investigación preliminar antropológica forense en casos de graves violaciones a los derechos humanos –Lineamientos básicos-* (24-35). Manuscrito.
- Bermúdez Lévano, A. (2018). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Bogotá: Instituto para las Transiciones Integrales.

- Binningsbø, H. & others (2012). Armed conflict and post-conflict justice 1946–2006: A dataset. *Journal of Peace Research* 49(5): 731–740.
<https://doi.org/10.1177/0022343312450886>
- Bolaños Baldassari, A. (2016). The Landscape of the Disappeared in Peru. *Dialog* 118-119 (3-4): 18-24.
- Bonacker, T. (2013). ‘Global Victimhood: On the Charisma of the Victim in Transitional Justice Processes’. *World Political Science* 9(1): 97–129.
<https://doi.org/10.1515/wpsr-2013-0005>
- Borzutzky, S. (2017). *Human Rights Policies in Chile. The Unfinished Struggle for Truth and Justice*. Cham: Springer.
- Bourdieu, P. (1985) The social space and the genesis of groups. *Theory and Society*, 14 (6): 723–744.
- Bouvier, V. M. & L. Haugaard (2016). *Acuerdo de paz sobre desaparecidos en Colombia. Peace Brief* 211. Washington DC: United States Institut of Peace.
- Burt, J.-M. (2014). The Paradoxes of Accountability: Transitional Justice in Peru. In: S. J. Stern and S. Straus (Eds.). *The Human Rights Paradox. Universality and Its Discontents* (148-174). Madison: University of Wisconsin Press.
- Calvo Sánchez, A. (2019). *Familiares de personas desaparecidas forzadamente en Colombia: un aporte etnográfico al estudio crítico de la justicia transicional*. Memoria para optar el grado de Doctor en Antropología Social. Universidad Complutense de Madrid.
- Caputo Llanos, R. M. (2011). *Sufriendo en cuerpo y alma: el drama de los familiares de detenidos-desaparecidos. El caso de ASFADDES*. Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar por el título de antropóloga. Pontificia Universidad Javeriana.
- Cárdenas, S. (2014). *Chains of justice: the global rise of state institutions for human rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Carmody, M. F. (2018). *Human Rights, Transitional Justice, and the Reconstruction of Political Order in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies*. Princeton: Princeton University Press
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014a). *Normas y dimensiones de la desaparición forzada*. Bogotá: CNMH.

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014b). *Balance de la acción del Estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018a). Bases de datos. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/bases-de-datos/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018b). *Diccionario de las bases de datos. Observatorio de memoria y conflicto*. Bogotá: CNMH. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2016/09/Diccionarios-Bases-de-Datos-Observatorio-de-Memoria-y-Conflicto-1.pdf>
- Collins, C. (2011). *Post-Transitional Justice: Human Rights Trials in Chile and El Salvador*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Collins, C. (2017). *Caring for the Missing: Forensic, Humanitarian and Judicial Responses to Disappearance and Enforced Disappearance*. Transitional Justice Institute Research Paper No. 19-02. Ulster/ Santiago de Chile: Transitional Justice Institute – Ulster University/ Observatorio de Justicia Transicional - Universidad Diego Portales.
- Collins, C. (2018). Transitional Justice 'From Within': Police, Forensic and Legal Actors Searching for Chile's Disappeared. *Journal of Human Rights Practice* 10: 19–39.
- Colombia en Transición (2019). Entienda por qué la JEP empezó a desenterrar cuerpos en Dabeiba. *El Espectador*, 16 de diciembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/entienda-por-que-la-jep-empezo-desenterrar-cuerpos-en-dabeiba-articulo-896141>
- Comaroff J., & J. L. Comaroff (2012). *Theory from the South: Or, How Euro-America is Evolving Toward Africa*. Boulder/ Colorado/ London: Paradigm Publishers.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (s/f). *Protocolo interinstitucional para la entrega digna de cadáveres de personas desaparecidas. Ley 1408 de 2010*. Bogotá: CBPD.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2012a). *Plan Nacional de Búsqueda*. Bogotá: CBPD.
- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2012b). *Mecanismo de Búsqueda Urgente*. Bogotá: CBPD.

- Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas (2016). *Recomendaciones para el fortalecimiento de la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas. Acuerdo 062 de 2015 (La Habana, Cuba)*. Bogotá: CBPD.
- Comité de Escogencia (s/f a). Acerca del Comité. Disponible en: <https://www.comitedeescogencia.com/#>
- Comité de Escogencia (s/f a). Participación ciudadana. Disponible en: <https://www.comitedeescogencia.com/#>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2004). *Las personas desaparecidas y sus familiares. Documentos de referencia*. Ginebra: CICR.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2008) ¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario? Disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>
- Congreso de Colombia (2016). Acto Legislativo Segunda Vuelta N°1. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%2001%20DEL%207%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- Congreso de Colombia (2017). Acto Legislativo N°1. Decreto 587 de 2017. Por medio del cual se crea un Título de Disposiciones Transitorias de la Constitución para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y se Dictan Otras Disposiciones. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/acto_legislativo_no_01_de_4_de_abril_de_2017.pdf
- Cook, S. (2020). Posthumous dignity and the importance in returning remains of the deceased. In: R. C. Parra, S. C Sapico & D. Ubelaker (eds.). *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* (67-78). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Cordner, S. (2018). Humanitarian forensic science. *Australian Journal of Forensic Sciences* 50(6): 639-650. <https://doi.org/10.1080/00450618.2018.1461930>

- Cordner, S. & M. Tidball-Binz (2017). Humanitarian forensic action — Its origins and future. *Forensic Science International* 279: 65–71. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forsciint.2017.08.011> 0379-0738
- Corte Constitucional (2018). Sentencia C-067/18. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-067-18.htm>
- Cristo, J. F. y G. Rivera (2019). *Disparos a la paz. La historia desconocida de la implementación del acuerdo*. Bogotá: Penguin Random House. [Edición Kindle]
- Dancy, G. & E. Wiebelhaus-Brahm. (2018). The impact of criminal prosecutions during intrastate conflict. *Journal of Peace Research*, 55 (1): 47-61. <https://doi.org/10.1177/0022343317732614>
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas - PUCP.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: The experts running government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dávila Sáenz, J. (2009). *Bureaucracy and Forced Displacement in Bogotá, Colombia: The Construction of Forced Displacement Victims and Other Procedures*. Stanford Law School.
- Dávila Sáenz, J. (2018). *A Land of Lawyers, Experts and “Men without Land”: the Politics of Land Restitution and the Techno-Legal Production of “Dispossessed People” in Colombia*. A dissertation presented in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the subject of Anthropology. Harvard University.
- Davis, K. E., B. Kingsbury & S. E. Marry (2015). The Local-Global Life of Indicators: Law, Power, and Resistance. In: S. E. Marry, B. Kingsbury & K. E. Davis (eds). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruption, and the Rule of Law* (1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de la guerra. Testimonio del jefe negociador del gobierno colombiano en La Habana*. Bogotá: Penguin Random House. [Edición Kindle]
- de Waardt, M. & S. Weber (2019). Beyond Victims’ Mere Presence: An Empirical Analysis of Victim Participation in Transitional Justice in Colombia. *Journal of Human Rights Practice*, 11: 209–228. doi: 10.1093/jhuman/huz002
- Douglas, M. (1970 [1996]) *Natural Symbols. Explorations in Cosmology*. London: Taylor and Francis Group.

- Dulitzky, A. E. (2019). The Latin-American Flavor of Enforced Disappearances. *Chicago Journal of International Law* 19(2): 423-489.
- El Espectador* (2017). Luz Marina Monzón es la directora de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas. *El Espectador*, 26 de septiembre. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/luz-marina-monzon-es-la-directora-de-la-unidad-de-busqueda-de-personas-desaparecidas-articulo-855816>
- El Espectador* (2020). La JEP ha exhumado 54 cuerpos en cementerio de Dabeiba. *El Espectador*. 21 de febrero. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-jep-recupero-otros-37-cuerpos-en-cementerio-de-dabeiba-i-semana-noticias/652829>
- Elster, J. (2006). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- Evans, P. (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: Stephen Haggard & Robert Kaufman, eds. *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State* (pp. 139-181). Princeton: Princeton University Press.
- Fassin, D. (2012). Introduction: Toward a Critical Moral Anthropology. In: *A Companion to Moral Anthropology* (1-17). London: Pluto Press.
- Fassin, D. (2015). Governing Precarity. In: *At the Heart of the State: The Moral World of Institutions* (1-11). London: Pluto Press.
- Ferllini, R. (2017). Forensic anthropology in crisis settings: a required component of investigation in the world's trouble spots. *Human Remains and Violence: An Interdisciplinary Journal*, 3(2), 98-116. <https://doi.org/10.7227/HRV.3.2.7>
- Fondebrider, L. (2002). Reflections on the Scientific Documentation of Human Rights Violations. *International Review of the Red Cross* 84: 885-891.
- Foucault, M. (1977). *Discipline and Punish: the Birth of the Prison*. New York: Random House.
- Fowler, G. & T. Thompson (2015). A mere technical exercise? Challenges and technological solutions to the identification of individuals in mass grave scenarios in the modern context. In: E. Ánsttet & J.-M. Dreyfus (eds.). *Human Remains and Identification. Mass Violence, Genocide, and the 'Forensic Turn'* (pp. 117-141). Manchester: Manchester University Press.

- Gallón Giraldo, G., H. Rodríguez Rincón y D. F. Abonía Vergara (2013). *Desafiando la intransigencia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- Gaggioli, G. (2018). International Humanitarian Law: The legal framework for humanitarian forensic action. *Forensic Science International*, 282, 184-194. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2017.10.035>
- Galvis Patiño, M. C. y N. O. Arias Ávila (2019). *Ideas verdes. Análisis político - Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: origen y contenido*. Bogotá: Heinrich Boll Stiftung
- García-Godos, J. (2013). Victims' Rights and Distributive Justice: In Search of Actors. *Human Rights Review* 14(3): 241–255. <https://doi.org/10.1007/s12142-013-0272-4>
- García-Godos, J. (2016). Victims in Focus. *International Journal of Transitional Justice* 10(2): 350–358. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijv038>
- Giraldo-Giraldo, C. A. (2014). Medicina legal en Colombia. Crónica de un centenario y de sus antecedentes. *CES Medicina*, 28(2), 325-336-336. <https://doi.org/10.21615/ces.med.v28i2.3055>
- Goffmann, E. (1956). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Edinburgh: University of Edinburgh Social Sciences Research Centre.
- Gómez Correal, D. (2016). De amor, vientre y sangre: Politización de lazos íntimos de pertenencia y cuidado en Colombia. *En otras palabras*, n° 23: 103-119.
- Gómez López, A. M. y A. Patiño Umaña (2007). Who is missing? Problems in the application of forensic archaeology and anthropology in Colombia's conflict. In: R. Ferlini (ed.) *Forensic Archaeology and Human Rights Violations* (170-204). Springfield: Charles C Thomas.
- González-Ocantos, E. (2016). *Shifting Legal Visions. Judicial Change and Rights Trials in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Gonzalez-Ocantos, E. (2020). *The Politics of Transitional Justice in Latin America. Power, Norms, and Capacity Building Elements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Guatame García, A. C., C. Puerto Valdivieso & E. Buitrago Pérez (2015). The role of forensic archaeology in revealing the truth of Colombia's armed conflict: a critical

- perspective. In: W. J. Mike Groen, N. Márquez-Grant & R. C. Janaway. *Forensic Archaeology. A Global Perspective*. Sussex: John Wiley & Sons.
- Guzmán, A. & C. Sanabria Medina (2016). The Origin and Development of Forensic Anthropology and Archaeology in Colombia. In: S. Blau & D. H. Ubelaker. *Handbook of Forensic Anthropology and Archaeology*. Abingdon: Routledge.
- Hofmeister, U. & Navarro, S. (2017). A psychosocial approach in humanitarian forensic action: The Latin American perspective. *Forensic Science International*, 280, 35-43. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2017.08.027>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019). Plan estratégico 2019-2022. Ciencia con sentido humanitario, un mejor país. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/44646/P.E.2019-2022.pdf/38a7c9b1-bf33-bda8-f9b3-b8d81bd9eb41>
- Jave, I. (2018). *Organizaciones de víctimas y políticas de justicia. Construyendo un enfoque humanitario para la búsqueda de personas desaparecidas*. Lima: IDEHPUCP.
- Kalmanovitz, P. (2018). Entre el deber de protección y la necesidad militar: oscilaciones del discurso humanitario en Colombia, 1991-2016. *Latin American Law Review*, n° 1: 33-60. <https://doi.org/10.29263/lar01.2018.02>
- Karl, R. (2017). *Forgotten Peace. Reform, Violence, and the Making of Contemporary Colombia*. California: University of California Press.
- Kettel, D. F. (2006). Public Bureaucracies. In: R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder & Bert A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 366-384). Oxford: Oxford University Press.
- Laqueur, T. (1990). *Making Sex: Body and Gender From the Greeks to Freud*. Cambridge: Harvard University Press.
- Leitenberg, M. (2006). Deaths in Wars and Conflicts in the 20th Century. Cornell Peace Studies Program Occasional Paper #29. 3rd edition. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20060800_cdsp_occ_leitenberg.pdf
- León Marín, A. (2019). *Enmarcando la responsabilidad del Estado en el DIH: irrupción del discurso humanitario en el Consejo de Estado (2007-2014)*. Monografía de Grado para aspirar al título de abogado y politólogo. Universidad de Los Andes.
- Linares, C. y J. Ospina. (2018). *Guía 03. Labor humanitaria de búsqueda de los desaparecidos en Colombia*. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.

- López Mazz, J. (2016). Forensic excavations and burials in Uruguay, 2004–10. *Human Remains and Violence: An Interdisciplinary Journal* 2(2): 56-66. <http://dx.doi.org/10.7227/HRV.2.2.5>
- López Morales, J. D. (2019a). ‘Colombia no sabe qué es la búsqueda de los desaparecidos’. *El Tiempo*, 29 de septiembre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/plan-nacional-para-buscar-a-desaparecidos-que-dejo-el-conflicto-417760>
- López Morales, J. D. (2019b). CICR ha entregado a Medicina Legal 111 cuerpos de desaparecidos *El Tiempo*, 17 de octubre. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-cuerpos-de-desaparecidos-que-ha-recuperado-el-cicr-con-ayuda-de-la-farc-423970>
- López Morales, J. D. (2020). Los periplos para encontrar a un hijo reclutado cuando era niño. *El Tiempo*, 22 de enero. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/la-lucha-de-madre-para-encontrar-a-su-hijo-reclutado-cuando-era-nino-452144>
- Losonczy, A. M. (2016). Murderous returns: armed violence, suicide and exhumation in the Emberá Katío economy of death (Chocó and Antioquia). *Human Remains and Violence: An Interdisciplinary Journal* 2(2): 67-83. <http://dx.doi.org/10.7227/HRV.2.2.6>
- Lundy, P. & M. McGovern (2008). Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up. *Journal of Law and Society* 35(2): 265-292. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2008.00438.x>
- Maguen, S. & B. Litz (2012) Moral Injury in veterans of war. *PTSD Research Quarterly*, 23 (1): 1–6.
- March, J. G. & J. P. Olsen (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. In: R. A. W. Rhodes, S. Binder & B. Rockman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Martínez Neira, N. H. (2019). *Las dos caras de la paz*. Bogotá: Planeta.
- Médecins sans Frontières (2006). *Living in Fear - Colombia's Cycle of Violence*. Bogotá/Amsterdam: Médecins sans Frontières.
- Méndez, J. E. (2016). Victims as Protagonists in Transitional Justice. *International Journal of Transitional Justice* 10(1): 1–5. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijv037>

- Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada y Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2016). *Recomendaciones y propuestas de las víctimas, organizaciones de derechos humanos y especializadas para la puesta en marcha de medidas urgentes humanitarias, el fortalecimiento institucional y la nueva unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas*. Bogotá: CCEEU.
- Migdal, J. (2004). *State in Society. Studying how States and Societies Transform and Constitute one Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mikellide, M. (2017). Recovery and identification of human remains in post-conflict environments: A comparative study of the humanitarian forensic programs in Cyprus and Kosovo. *Forensic Science International*. Manuscrito aceptado. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forsciint.2017.07.040>
- Mingorance F. y E. Arellana Bautista (Coord.) (2019). *Cartografía de la Desaparición Forzada en Colombia. Relato (siempre) incompleto de lo invisibilizado*. Bogotá: Human Rights Everywhere.
- Ministerio de Justicia y del Derecho (2018). Decreto 1393 de 2018. Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201393%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.pdf>
- Mitchell, T. (1992). The Effect of the State. Manuscrito. Disponible en: <http://blogs.cuit.columbia.edu/tm2421/files/2018/01/Mitchell-Effect-of-the-State-1989-1.pdf>
- Monzón, L. M. (2020). Intervención en el conversatorio virtual Diálogos en Cuarentena: Búsqueda de Desaparecidos, organizado por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP/ Programa Para la Paz). 20 de abril. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=JmdcvFud2xc>
- Moon, C. (2013). Interpreters of the Dead: Forensic Knowledge, Human Remains and the Politics of the Past. *Social and Legal Studies* 22(2): 149-169
- Moon, C. (2020). Extraordinary deathwork: New developments in, and the social significance of forensic humanitarian action. In: R. C. Parra, S. C Sapico & D. Ubelaker (eds.). *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* (37-48). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.

- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) (2010). *Contra la impunidad y el olvido*. En: Alcaldía Mayor de Bogotá. *Debates de la Memoria. Aportes de las organizaciones de víctimas a una política pública de memoria* (37-50). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) (2017). Luz Marina Monzón, nueva directora de la Unidad de Búsqueda (UBPD). 26 de septiembre. Disponible en: <https://movimientodevictimas.org/en/luz-marina-monzon-nueva-directora-de-la-unidad-de-busqueda-ubpd/>
- Muñoz Marín, C. A. (2015). *Surgimiento y desarrollo de los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia. Liminalidad, administración del cuerpo y etnografías del laboratorio y la morgue*. Tesis para optar el título de Magíster en Antropología. Universidad de Los Andes.
- Naciones Unidas (2007). Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. A/RES/61/177.
- Naciones Unidas (2019). Anexo. Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. CED/C/7. En: M. C. Galvis Patiño y N. O. Arias Ávila. *Ideas verdes. Análisis político - Los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas: origen y contenido* (22-31). Bogotá: Heinrich Boll Stiftung.
- Naciones Unidas (2020). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. A/HRC/43/3Add.3.
- Nasi, C. & A. Rettberg (2016). Colombia's Farewell to Civil War: Reaching Closure in a Divided Society. Manuscrito. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2816834
- Nelson, D. (2015). *The Social Life of DNA. Race, Reparations, and Reconciliation After the Genome*. Boston: Beacon Press.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (s/f). *Proceso de Paz. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Olarte-Sierra, M. F. y J. E. Castro Bermúdez (2019). Notas forenses: conocimiento que materializa a los cuerpos del enemigo en fosas paramilitares y falsos positivos. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 34: 119-140. <https://doi.org/10.7440/antipoda34.2019.06>
- Olsen, T., Payne L., & A. Reiter (2010). *Transitional Justice in Balance*. Washington: USIP.

- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Popular.
- Paredes López, M. (2020). Genetics without non-genetic data: Forensic difficulties in correct identification – the Colombian experience. In: R. C. Parra, S. C Sapico & D. Ubelaker (eds.). *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* (509-520). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Parra R. & others (2020). Unidentified deceased persons: Social life, social death and humanitarian action. In: R. C. Parra, S. C Sapico & D. Ubelaker (eds.). *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* (79-100). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Paris Vallecilla, L. F. (2009). *Consideraciones para la optimización de la política pública entorno a la desaparición forzada en Colombia y recomendaciones para los programas de reparación integral a los familiares sobrevivientes*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas. Pontifica Universidad Javeriana.
- Presidencia de la República de Colombia (2017a). Decreto 587 de 2017. Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJIRNR). Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20587%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2017b). Decreto 589 de 2017. Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20589%20DEL%2005%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Quintero Pardo, Karen (2010). *Propuesta para el acompañamiento a Víctimas de Desaparición Forzada en Colombia desde la Antropología Forense. Construcción desde la experiencia con organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos*. Tesis para optar el título de especialista en antropología forense. Universidad Nacional de Colombia.
- Red Nacional de Información (2020). Reporte General. Unidad de Víctimas [página web]. Disponible en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>.
- República de Colombia & FARC-EP (2014). Declaración de principios para la discusión del punto 5 de la agenda: víctimas. Disponible en:

<https://reflexionesacademicas.uao.edu.co/wp-content/uploads/2015/09/declaracion-de-principios-para-la-discusion-del-punto-5-de-1.pdf>

República de Colombia & FARC-EP (2015). Comunicado Conjunto #062. La Habana. Disponible

en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dand/dv/45_comunicado62_/45_comunicado62_es.pdf

República de Colombia & FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá. Disponible en:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Rettberg, A. (2013). Victims of the Colombian Armed Conflict: The Birth of a Political Actor. Manuscrito. Disponible en:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2317270

Rettberg, A. (2018). Peace-Making as a Struggle Over the Social Contract: Challenges and Opportunities of the New Peace Agreement in Colombia. Manuscrito. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3205233

Riaño Alcalá, P. & Uribe, M. V. (2016). Constructing Memory amidst War: The Historical Memory Group of Colombia. *International Journal of Transitional Justice*, 10(1): 6–24.

Robben, A. C. G. M. (2018). An Anthropology of Death for the Twenty-First Century. In: *A companion to the anthropology of death* (xv-xl). Hoboken: Wiley.

Robben, A. C. G. M. (2018). *Argentina Betrayed: Memory, Mourning, and Accountability*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

Rodríguez Luna, S. D. (2017). *Las “paces territoriales”: variaciones subnacionales y expectativas diferenciadas sobre el proyecto de paz territorial colombiano*. Tesis para optar el título de Magíster en Ciencia Política. Universidad de Los Andes.

Rojas-Pérez, I. (2017). *Mourning Remains. State Atrocity, Exhumations, and Governing the Disappeared in Peru’s Postwar Andes*. California: Stanford University Press.

Romero, L. D. (2019). ‘No me atrevería a decir que Dabeiba es la fosa más grande de falsos positivos’: directora UBPD. *El Espectador*. 16 de diciembre del 2019. Disponible

en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/no-me->

atreveria-decir-que-dabeiba-es-la-fosa-mas-grande-de-falsos-positivos-directora-ubpd-articulo-896173

- Rosenblatt, A. (2015). *Digging for the Disappeared: forensic science after atrocity*. California: Stanford University Press.
- Rosenblatt, A. (2019). The Danger of a single story about forensic humanitarianism. *Journal of Forensic and Legal Medicine* 61: 75-77.
- Rozo Álvarez, W. y C. Puerto Valdivieso (2016). Una aproximación a las exhumaciones humanitarias a partir del caso Charras (Guaviare, Colombia). *Criterio Jurídico Garantista* 9(15): 44-67.
- Rudling, A. (2019). What's Inside the Box? Mapping Agency and Conflict within Victims' Organizations. *International Journal of Transitional Justice*, 138(3): 458-477. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijz025>
- Rueschemeyer, D. (2009). *Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Saffon Sanín, M. P. y D. I. Güiza Gómez (2019). Colombia en 2018: entre el fracaso de la paz y el inicio de la política programática. *Revista de Ciencia Política* 39(2): 217-238.
- Saffón Sanín, M. P. y V. Tacha Gutiérrez (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá: Dejusticia.
- Sanabria Medina, C. & y H. Osorio Restrepo (2015). Ciencias forenses y antropología forense en el posconflicto colombiano. *Revista Criminalidad*, 57(3): 119-134.
- Sanabria-Medina, C. & H. Osorio Restrepo (2018). Dismemberment of Victims in Colombia: A Perspective From Practice. In: A. H. Ross & E. Cunha (eds.). *Dismemberments: Perspectives in Forensic Anthropology and Legal Medicine* (7-41). London: Academic Press.
- Sanabria Medina, C. y J. P. Baraybar (2018). Émico y Ético: alcances y limitaciones humanas de la interpretación en el proceso de identificación forense. En: C. Sanabria-Medina (ed.). *Odontología forense: identificación humana y alteraciones del sistema estomatognático en el contexto forense* (515 – 557). Bogotá: Universidad Antonio Nariño/ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Sánchez León, N., J. García-Godos & C. Vallejo (2016). Colombia: transitional justice beyond transition. In: E. Skaar, J. García-Godos & C. Collins (Eds.). *Transitional*

- Justice in Latin America: The Uneven Road from Impunity towards Accountability* (413-447). New York: Routledge.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz. El largo camino para acabar el conflicto armado con la guerra más antigua del mundo*. Bogotá: Planeta. [Edición Kindle]
- Sarkin, J. (2017). How developments in the science and technology of searching, recovering and identifying the missing/ disappeared are positively affecting the rights of victims around the world. *Human Remains and Violence: An Interdisciplinary Journal*, 3(1), 71-89. <https://doi.org/10.7227/HRV.3.1.6>
- Schwartz-Marin, E., & A. Cruz-Santiago (2016). Pure corpses, dangerous citizens: Transgressing the boundaries between experts and mourners in the search for the disappeared in Mexico. *Social Research: An International Quarterly* 83(2): 483-510.
- Scott, J. (1990). *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- Semana (2019). Por petición de la Corte, Duque firma ley estatutaria de la JEP. *Semana*. 6 de junio del 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-ivan-duque-firmo-la-ley-estatutaria-de-la-jep/618634>
- Skaar, E., J. García-Godos & C. Collins (Eds.) (2016). *Transitional Justice in Latin America: The Uneven Road from Impunity towards Accountability*. New York: Routledge.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, L. A. (2017). The missing, the martyred and the disappeared: Global networks, technical intensification and the end of human rights genetics. *Social Studies of Science*, 47(3), 398-416. <https://doi.org/10.1177/0306312716678489>
- Steele, A. (2017). *Democracy and Displacement in Colombia's Civil War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stover, E. & R. Shigekane (2004). Exhumation of mass graves: balancing legal and humanitarian needs. In: E. Stover & H. M. Weinstein (eds.). *My Neighbor, My Enemy. Justice and Community in the Aftermath of Mass Atrocity* (85-103). New York: Cambridge University Press

- Tate, W. (2007). *Counting the Dead. The Culture and Politics of Human Rights Activism in Colombia*. California: University of California Press.
- Teitel, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (s/f-a). Acerca de la UBPD. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/acerca-de-la-busqueda/>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (s/f-b). Pedagogía. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/pedagogia/>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2019a). Reconocemos su búsqueda – 2do día. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=OABYGsebR6A>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2019b). Reconocemos su búsqueda - Clausura. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Kg0If8oyzVs>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020a). *Segundo año de implementación de la UBPD*. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-unidad-de-busqueda-presento-su-principales-resultados-y-avances-a-los-representantes-de-la-cooperacion-internacional/>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020b). “Encontré a mi hijo después de 18 años de búsqueda”. 14 de enero. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/experiencias-de-busqueda/encontre-a-mi-hijo-despues-de-18-anos-de-busqueda/>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020c). Labor humanitaria de la UBPD permitió encontrar a menor reclutado. 15 de enero. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/comunicados/labor-humanitaria-de-la-ubpd-permitio-encontrar-a-menor-reclutado/>
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020d). *Plan Nacional de Búsqueda*. Bogotá: UBPD.
- Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020e). *Rendición de cuentas. Buscamos contigo. La búsqueda*

en el territorio. Disponible en: https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Presentacion%20rendicion%20de%20cuentas_TOTAL.pdf

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020f). La UBPD en el territorio - 1er diálogo de rendición de cuentas "Buscamos Contigo" – UBPD. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Kq0jPxpauDY>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020g). Recolección y análisis de información para la búsqueda - 2º diálogo de rendición de cuentas – UBPD. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=sfiN54vEIfY>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020h). Participación en el proceso de búsqueda - 3er diálogo de rendición de cuentas – UBPD. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zNdVh2IndX8>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020i). Trabajo colaborativo interinstitucional para la búsqueda - 4to diálogo de rendición de cuentas –UBPD. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yfMCq7TN080>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020j). *Respuesta a las preguntas planteadas por la ciudadanía durante los espacios virtuales de rendición de cuentas de la UBPD (2019-2020). Sesiones 1 y 2 realizadas el 24 de abril y el 8 de mayo de 2020*. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/07/Respuestas-sesiones-1-y-2-de-rendici%C3%B3n-de-cuentas-de-la-UBPD.pdf>

Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en razón y en el contexto del conflicto armado (2020k). *Respuesta a las preguntas planteadas por la ciudadanía durante los espacios virtuales de rendición de cuentas de la UBPD (2019-2020). Sesiones 3 y 4 realizadas el 15 de abril y el 22 de mayo de 2020*. Disponible en: <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/07/Respuestas-sesiones-3-y-4-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-de-la-UBPD.pdf>

- United Nations (2006). Study on the right to the truth. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. E/CN.4/2006/91.
- United Nations (2017). Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation, and Guarantees of Non-recurrence (Advance Edited Version). UN-Doc A/HRC/36/50.
- Valencia Villa, A. (2013). *Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/ Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.
- Varios Autores (2018). *Resultados de la implementación de las medidas inmediatas humanitarias y la situación actual de los cementerios municipales*. Bogotá.
- Vera Lugo, 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.
- Vera Lugo, J. P. (2017). *The Humanitarian State: Social Policy and Bureaucracy in Colombia*. A dissertation submitted to the Graduate School-New Brunswick Rutgers, The State University of New Jersey, in partial fulfillments to the requirements for the degree of Doctor of Philosophy Graduate Program in Anthropology.
- Vivas Díaz, J & Vega Urueña, C. (2020). The Colombian experience in forensic human identification. In: R. C. Parra, S. C Sapico & D. Ubelaker (eds.). *Forensic Science and Humanitarian Action: Interacting with the Dead and the Living* (693-702). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Young, A. (1996). Suffering and the Origins of Traumatic Memory. In: A. Kleinman, V. Das & M. Lock (eds.). *Social Suffering*. Berkeley/ Los Angeles/ London: University of California Press.
- Wacquant, L. (2006 [2000]). *Entre las cuerdas: cuadernos de un aprendiz de boxeador*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wagner, S. (2008). *To Know Where He Lies: DNA Technology and the Search for Srebrenica's Missing*. Berkeley: University of California Press.
- Wagner, S. E. (2019). *What Remains. Bringing America's Missing Home from the Vietnam War*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley/ Los Angeles: University of California Press.