

**VIRGINIA M. BOUVIER**

Correo electrónico: vbouvier@usip.org

**LISA HAUGAARD**

Correo electrónico: lisah@lawg.org

## Acuerdo de paz sobre desaparecidos en Colombia

### Resumen

- Un nuevo acuerdo sobre los desaparecidos, firmado entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en octubre de 2015, compromete a las partes a una serie de medidas humanitarias. Estas medidas deben generar confianza y cambios institucionales para aliviar el sufrimiento de las familias de quienes desaparecieron en el contexto del conflicto armado interno en Colombia.
- Las interacciones entre los familiares de los desaparecidos, la sociedad civil y el Estado ayudaron a crear el acuerdo y han abierto oportunidades de colaboración en su implementación.
- Los negociadores de paz han establecido medidas inmediatas para ubicar a los desaparecidos y proporcionar una entrega digna de sus restos; para esto, han establecido una nueva unidad de búsqueda para buscar a los desaparecidos de forma proactiva.
- Los desafíos de la implementación incluyen la escasez de información, las barreras geográficas y técnicas para encontrar e identificar a los desaparecidos, los sistemas de administración de datos no coordinados y la colaboración deficiente entre instituciones, la estigmatización y las amenazas de muerte a quienes buscan a los desaparecidos, y las relaciones tensas entre las víctimas y el Estado.
- Los desafíos administrativos son, entre otros, la gran cantidad de víctimas de la desaparición forzada, la falta de mecanismos de seguimiento entre la sociedad civil y los empleados públicos y las vías poco claras para acceder a los servicios del Estado.

“ Lograr que las víctimas participen en el diseño e implementación de las medidas y proporcionar soluciones oportunas y eficaces a las personas y a las comunidades son pasos importantes para la implementación del acuerdo de paz ”.

### Introducción

En la recta final de las conversaciones de paz en La Habana entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, ambas partes han llegado a acuerdos para desescalar el conflicto, generar confianza en el proceso de paz y afrontar las consecuencias de medio siglo de conflicto armado interno. El acuerdo sobre los desaparecidos, firmado el 17 de octubre de 2015, aborda esos tres puntos.

El 22 de abril de 2016, el Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP, United States Institute of Peace) y el Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos (LAWGEF, Latin America Working Group Education Fund) reunieron a expertos para evaluar el acuerdo y su implementación. Esta reunión,<sup>1</sup> parte de la serie de Foros de Paz de Colombia del USIP, contó con la presencia de Uliyanov Franco Vanegas, director ejecutivo de Familiares Colombia, una asociación de familiares de los desaparecidos; Carlos Eduardo Valdés Moreno, director general del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Diana Arango Gómez, directora ejecutiva del equipo forense independiente Equitas; y Christoph Harnisch, líder de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Colombia (vía Skype). A los participantes se sumaron miembros de los poderes

ejecutivo y legislativo de EE. UU. y expertos en derechos humanos. Este informe comparte las evaluaciones de estos analistas sobre los avances hechos hasta ahora, el papel de las víctimas en el acuerdo y su implementación, los desafíos de la implementación y las recomendaciones para los próximos pasos.

## Los desaparecidos en Colombia

Hasta hace poco, las desapariciones forzadas seguían siendo un problema oculto en Colombia, debido, en parte, a la naturaleza del delito y de sus víctimas. La desaparición forzada<sup>2</sup> se define en el derecho internacional en materia de derechos humanos como el arresto, la detención o el secuestro de personas por parte de agentes del Estado o con consentimiento del Estado sin que se reconociera tal privación de libertad. En Colombia, los grupos paramilitares que actuaban con la complicidad del Estado han sido responsables de muchas de las desapariciones forzadas, especialmente de campesinos y residentes urbanos e indigentes, líderes campesinos y sindicalistas, periodistas, defensores de derechos humanos, políticos de oposición y líderes afrocolombianos e indígenas.

Sin embargo, el problema de los desaparecidos en el contexto del conflicto armado colombiano es más amplio que esta definición. En Colombia, todos los grupos armados (paramilitares, guerrillas y fuerzas de seguridad del gobierno) han hecho desaparecer a las personas. Además, se considera que las víctimas de secuestros que murieron o fueron asesinadas en cautiverio y los miembros del ejército y de los grupos guerrilleros cuyo paradero se desconoce, a pesar de no ser desaparecidos forzados según la definición internacional, se consideran como desaparecidos en Colombia y están cubiertos por el acuerdo.

Nadie sabe cuántas personas han desaparecido de manera forzada en el contexto del conflicto armado interno colombiano, pero el número es alto y las desapariciones continúan mientras se llevan a cabo las conversaciones de paz. Hasta mayo de 2016, la Unidad de Víctimas del gobierno colombiano había registrado más de 45.000 desaparecidos forzados, con víctimas indirectas que casi llegaban a triplicar esa cifra. Otra base de datos, administrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, cifra el total de personas desaparecidas en 111.588 (la primera data de 1938) con más de 22.000 de ellas clasificadas como desapariciones forzadas.<sup>3</sup> Los hombres representan el 88 por ciento de dichas desapariciones forzadas; y los departamentos donde las desapariciones han ocurrido con mayor frecuencia son Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Cesar, Caquetá, y Putumayo. Cuerpos sin identificar se descomponen en fosas clandestinas en cementerios; en fosas comunes cerca de campamentos de grupos armados ilegales; en basureros como La Escombrera en Medellín; y en ríos y selvas.

En ausencia de un cadáver, es difícil para las víctimas hacer valer sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Interponer una acción judicial contra el autor, incluso si se sabe quién es, es problemático. Sin un cuerpo, las familias no pueden enterrar a sus seres queridos ni celebrar un funeral que les permitiría llorar sus muertos y cerrar un capítulo. En medio del conflicto armado, con los autores aún en libertad, la búsqueda de información sobre los desaparecidos por lo general provoca estigmatización, amenazas y violencia. Las familias permanecen a la espera, desgarradas entre su deseo de saber la verdad y el miedo a lo que podría haber pasado con sus seres queridos.<sup>4</sup> Tal como ha indicado el intelectual colombiano Alfredo Molano, la desaparición forzada tiene un profundo impacto en los familiares: "Al tormento de la ausencia se le añade el dolor de la duda".

## Acuerdo N.º 62: Nuevas medidas sobre los desaparecidos

Las víctimas, entre las cuales se incluyen los familiares de los desaparecidos, han desempeñado un papel activo en el proceso de paz en Colombia y su incidencia está dando frutos. El 17 de octubre de 2015, los negociadores en La Habana emitieron un comunicado conjunto, el Acuerdo N.º 62, cuyo tema es la crisis de los desaparecidos en Colombia. El Acuerdo N.º 62 compromete a las partes a una serie de medidas humanitarias inmediatas y reformas institucionales para aliviar el sufrimiento de las familias de los desaparecidos.

## Medidas humanitarias inmediatas

Las partes acordaron medidas inmediatas para acelerar la ubicación, búsqueda, identificación y entrega digna de los restos de las personas desaparecidas:

- Pidieron al CICR y al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, con el apoyo de la Fiscalía, consolidar la información relevante del gobierno, las FARC-EP y las organizaciones de víctimas.
- El gobierno colombiano aceptó acelerar la identificación de víctimas sin nombre, como las dejadas por ejecuciones extrajudiciales y quienes murieron durante operaciones de seguridad y fueron enterrados de forma anónima en cementerios, y entregar los restos a sus familiares.
- Las FARC-EP aceptaron entregar información para ayudar a ubicar e identificar a las víctimas.
- El CICR ayudará, según sea necesario, a comunicarse con los familiares de los miembros desaparecidos que pertenecen a las FARC-EP.

Los negociadores además le pidieron a la comisión de búsqueda existente (Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas) presentar recomendaciones para una nueva comisión encargada de la búsqueda proactiva de personas que desaparecieron durante el conflicto. La comisión existente, establecida en el año 2000, documentó casos de desaparecidos, pero, según los familiares, no logró resultados suficientes en su búsqueda y ubicación.

## Una nueva unidad de búsqueda para los desaparecidos

Las partes acordaron que se creará una nueva unidad de búsqueda de desaparecidos (Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas) después de la firma del acuerdo de paz definitivo.

La unidad será un componente del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que además incluye una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y un Tribunal Especial para la Paz. La nueva unidad de búsqueda hará lo siguiente:

- Contribuirá a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y reparación; para hacerlo, establecerá qué ocurrió con las personas que desaparecieron como consecuencia de acciones de “agentes del Estado, miembros de las FARC-EP o cualquier organización que pueda haber participado en el conflicto”.
- Tomará medidas humanitarias para buscar, ubicar e identificar a las víctimas de desapariciones que permanezcan con vida. En caso de que la persona haya fallecido, la unidad entregará los restos a los familiares.
- Cumplirá su función como una unidad de alto nivel, independiente y transitoria, con una enérgica participación de las víctimas, los defensores de derechos humanos y las organizaciones especializadas, y emitirá informes periódicos a los familiares de los desaparecidos.

## Seguimiento inicial del Acuerdo N.º 62

Como se solicitó en marzo de 2016, los negociadores de La Habana recibieron recomendaciones de la Comisión Nacional de Búsqueda. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas (el mecanismo convocado por las asociaciones y grupos de víctimas que proporcionan acompañamiento y asesoría forense y jurídica independiente) también envió un informe con recomendaciones para la implementación eficaz del Acuerdo N.º 62.

En los talleres convocados por USIP y LAWGEF en abril, los participantes notaron que el acuerdo sobre los desaparecidos representa un avance en el proceso de paz y es un paso importante en la visibilización del problema de los desaparecidos. Encontraron que el acuerdo es “esperanzador” y “visionario”, y propone soluciones progresistas. Los participantes celebraron la participación de las víctimas en la creación del acuerdo sobre los desaparecidos y las oportunidades que esto proporciona para una participación más contundente de la sociedad civil. Los participantes

apreciaron la actitud más proactiva para la ubicación, búsqueda e identificación de los desaparecidos y la garantía de la entrega digna de los restos. Desde la firma del Acuerdo N.º 62, el gobierno colombiano ha entregado a las familias, en dos ocasiones, los restos de cuarenta y cuatro víctimas desaparecidas; se reconoció este paso como positivo, pero limitado.<sup>5</sup> “Ha llegado el momento de encontrar a los desaparecidos”, indicó Uliánov Franco.

## Desafíos de la implementación

Aún quedan muchos desafíos, como la falta de información (incluso sobre la magnitud del problema) y la falta de una base de datos o un registro único de desaparecidos, para la implementación del Acuerdo N.º 62. Las amenazas permanentes y el estigma de quienes buscan los desaparecidos disuaden a los testigos y familiares que pueden aportar testimonios o evidencia. Los impedimentos geográficos y técnicos pueden aumentar con el paso del tiempo y la consecuente desintegración de la evidencia. Asimismo, la falta de jueces capacitados, los trámites burocráticos, las divisiones jurisdiccionales ambiguas y las prioridades cambiantes en, y en relación a, la mesa de paz, suponen un desafío para la implementación oportuna.

Se deberán abordar las frustraciones acumuladas de las víctimas y la falta de confianza en el Estado debidas a una historia larga de indiferencia y abandono, una estructura institucional que no ha logrado los resultados esperados, y la complicidad del Estado en las desapariciones forzadas. Los familiares se percatan de que las necesidades burocráticas por lo general tienen prioridad sobre las necesidades de ellos. Los esfuerzos metódicos del Estado para garantizar una mayor participación de los familiares, los protocolos estatales que reconocen la dignidad y las preferencias de las familias de las víctimas, el cumplimiento oportuno de los acuerdos y los canales de comunicación sólidos pueden llegar lejos para arreglar esta maltrecha relación. No obstante, es probable que sea un proceso largo y delicado, que exigirá paciencia.

## Recomendaciones

- Las víctimas poseen información muy valiosa, imprescindible para la implementación del acuerdo; por lo tanto, su participación será esencial desde el principio hasta el fin del proceso. No obstante, es el Estado (y no las víctimas) quien tiene la obligación de asumir la responsabilidad de hacer avanzar el proceso y debe cumplir con esa obligación.
- Se debería establecer rápidamente un mecanismo entre los negociadores y los encargados gubernamentales para hacer un seguimiento de la implementación con el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas. Ese mecanismo reforzará la coordinación con las víctimas y les permitirá proporcionar comentarios y consejos sobre la implementación, y sobre el establecimiento de la unidad de búsqueda y la implementación de las medidas humanitarias inmediatas.
- Los organismos gubernamentales que tratan temas relacionados con los desaparecidos deberían fortalecer la colaboración inter-institucional y establecer una división de trabajo transparente. Las rutas para acceder a los servicios deberían analizarse y aclararse con los familiares de los desaparecidos.
- Los organismos involucrados en exhumaciones y entregas de restos deberían coordinar con las familias de las víctimas y sus defensores para garantizar “entregas dignas” que proporcionen los rituales correspondientes así como ayuda psicosocial de acuerdo con las creencias religiosas y culturales y la cosmovisión de las víctimas.
- La comunidad internacional debería apoyar, monitorear, fomentar y financiar la implementación del acuerdo. El apoyo se debería dirigir a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las asociaciones y grupos de víctimas que proporcionan acompañamiento y asesoría psicosocial, forense y de derechos humanos. Sin el apoyo internacional, las organizaciones de la sociedad civil que son fundamentales para el éxito del Acuerdo N.º 62 serán menos eficaces. Asimismo, se debería dirigir el apoyo a las instituciones gubernamentales colombianas relevantes, incluida la nueva unidad de búsqueda, con objetivos claros para la rendición de cuentas.

## ACERCA DE ESTE INFORME

Este informe examina un acuerdo sobre desapariciones logrado en octubre de 2015 entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el contexto de conversaciones de paz en curso en La Habana y analiza los desafíos de implementación que se esperan más adelante. Incluye apreciaciones de una reunión del 22 de abril de 2016 organizada por el Instituto de la Paz de Estados Unidos y el Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos. Virginia M. Bouvier es alta consejera para los procesos de paz en el Instituto de Paz de los Estados Unidos. Lisa Haugaard es directora ejecutiva del Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos.

- El gobierno colombiano debería solicitar a Estados Unidos y a otros gobiernos que desclasifiquen documentos que podrían esclarecer las desapariciones forzadas en Colombia y contribuir al trabajo de la unidad de búsqueda y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- La Fiscalía debería acelerar sus investigaciones e interponer acciones judiciales a quienes sean responsables de las amenazas y los ataques permanentes en contra de las personas que buscan a los desaparecidos.
- Será importante manejar las expectativas despertadas por el Acuerdo N.º 62 mientras se mantiene el ímpetu en la búsqueda de los desaparecidos.

## Conclusión

La creación de espacios para el diálogo, como los proporcionados por los talleres del USIP-LAWGEF, puede permitir la generación de confianza entre el gobierno y la sociedad civil. La implementación de este acuerdo está en sus etapas iniciales y, si se hace bien, podría generar confianza en la población sobre el proceso de paz. Lograr que las víctimas participen en el diseño y la implementación de las medidas y proporcionen soluciones oportunas y eficaces a las personas y a las comunidades son pasos importantes para la construcción de la paz. La evaluación regular de los resultados puede permitir ajustes durante el proceso. El establecimiento de mecanismos formales de consulta con los familiares de los desaparecidos garantizará la eficacia del proceso y ayudará a reparar las relaciones dañadas por el conflicto. La búsqueda de los desaparecidos en Colombia es abrumadora, pero el Acuerdo N.º 62 ofrece un camino para avanzar.

## Notas

1. Se puede acceder la discusión en línea via una transmisión web en [www.usip.org/events/colombia-peace-forum-seeking-truth-the-disappeared](http://www.usip.org/events/colombia-peace-forum-seeking-truth-the-disappeared).
2. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas define la “desaparición forzada” como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado o personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley”. No obstante, en Colombia, las víctimas, así como los funcionarios gubernamentales responsables del tema de las desapariciones forzadas, tienden a incluir los casos de personas que desaparecieron en el contexto del conflicto armado, independientemente de quién es responsable.
3. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Dirección General, “Políticas institucionales para la búsqueda, recuperación, identificación y entrega digna de personas desaparecidas” (Bogotá, Colombia: 2016).
4. Ver el documento de Lisa Haugaard and Kelly Nicholls, “Rompiendo el silencio: En busca de los desaparecidos de Colombia” (*Breaking the Silence: In Search of Colombia’s Disappeared*) (Washington, DC: Grupo de Trabajo para Asuntos Latinoamericanos y la Oficina de Estados Unidos sobre Colombia (USOC), 2010), <http://lawg.org/storage/documents/Colombia/BreakingTheSilence.pdf>, en español: [www.lawg.org/storage/documents/Colombia/RompiendoElSilencio.pdf](http://www.lawg.org/storage/documents/Colombia/RompiendoElSilencio.pdf).
5. Virginia M. Bouvier, “Accord on Disappeared Shows First Results,” *Colombia Calls* (blog), 17 de diciembre de 2015, <https://vbouvier.wordpress.com/2016/01/14/accord-on-disappeared-shows-first-results/>; Virginia M. Bouvier, “Parties Resume Talks in Havana; Advances in Trust-Building Continue,” *Colombia Calls*, 21 de abril de 2016.



UNITED STATES  
INSTITUTE OF PEACE

2301 Constitution Ave., NW  
Washington, D.C. 20037

[www.usip.org](http://www.usip.org)

eISBN: 978-1-60127-621-6

El USIP proporciona el análisis, la capacitación y las herramientas para prevenir y transformar los conflictos violentos internacionales, fomentar la estabilidad y profesionalizar el campo de la construcción de paz.

Para consultas de medios de comunicación, comuníquese con la Oficina de Relaciones Públicas y Comunicaciones al 202.429.4725.