

PROPUESTA HOJA DE RUTA PARA LA FORMULACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE ATENCIÓN, PREVENCIÓN, BÚSQUEDA E IDENTIFICACIÓN, REENCUENTRO O ENTREGA DIGNA

Introducción

De acuerdo con el artículo 198 del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”, el Sistema Nacional de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, incluyendo a las víctimas de desaparición forzada, se crea con una función principal: formular una política pública integral en la materia, para avanzar en el cumplimiento del deber estatal de prevención y de brindar a las familias y personas que buscan, en su mayoría mujeres, respuestas integrales, oportunas y respetuosas.

En este sentido, el Decreto 532 de 2024 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Búsqueda – SNB, establece dentro de sus objetivos estratégicos y funciones específicas la formulación, implementación a través de sus miembros, y el seguimiento y evaluación de una política pública integral y permanente para la atención, prevención y no repetición, búsqueda e identificación, y dado el caso, reencuentro o entrega digna a sus familiares y seres queridos, de los cuerpos de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada que se perpetua hasta la actualidad.

Dicho decreto plantea, recogiendo las voces de las organizaciones durante su construcción, que la política pública integral deberá formularse con enfoque basado en derechos humanos (en adelante EBDH), dirigido a promover y proteger los derechos humanos¹, lo que implica que deberá asegurar los estándares y tratados internacionales ratificados por Colombia, las recomendaciones de organismos internacionales y del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición – CEV y la incorporación de los enfoques diferenciales, incluyendo el de género, étnico y territorial, desde una comprensión interseccional. En este sentido, el EBDH se sustenta en los principios de los derechos humanos; la universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas, por ello, el proceso de formulación deberá incorporar los principios enunciados en cada una de sus fases.

Asimismo, el SNB en su decreto reglamentario adoptó los principios: centralidad de las víctimas y las organizaciones de la sociedad, especialmente las mujeres buscadoras y las organizaciones que trabajan en búsqueda; pro personae; estándares mínimos para la

¹ OACNUDH, *Documento Pedagógico. Enfoque de derechos y desarrollo. Planes de desarrollo, enfoque de derechos. EBDH* parte de “analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”.

búsqueda; enfoques diferenciales desde la comprensión interseccional, entre otros, los cuales guardan coherencia con los principios de derechos humanos mencionados supra.

De esta manera, la incorporación del EBDH desde esta hoja de ruta para la formulación participativa de la política pública integral, contribuirá a que esta tenga un carácter estatal, de tal modo que esté orientada a objetivos concretos que impacten el territorio nacional y a su población y que perdure en el tiempo, asegurando las responsabilidades institucionales para reducir la brecha en la garantía de derechos atendiendo los problemas estructurales e históricos que han obstaculizado la erradicación de las desapariciones.

Objetivo general

El objetivo general de esta hoja de ruta es determinar las fases de la construcción participativa de la política pública integral a partir de un enfoque basado en derechos humanos, incluyendo la definición con diferentes actores sobre su alcance, enfoque, principios y objetivos; y plantear una estructura metodológica para su formulación e implementación.

Tipologías de la participación en la formulación de la política pública integral

Teniendo en cuenta el EBDH, a continuación se detallan algunos elementos sobre los tipos de participación que se tendrán en cuenta en la formulación de la política pública integral, los cuales no pretenden ser exhaustivos y exclusivos, pero sí orientadores:

Tipologías de Participación en la formulación de la política pública integral

1. Información: Proveer a los interesados información completa y comprensible sobre el proceso de formulación de la política. (clara, veraz y oportuna)

Recomendación: Utilizar diversos medios de comunicación (folletos, sitios web, redes sociales) para asegurar que la información llegue a todos los sectores de la sociedad.

2. Consulta: Recoger las opiniones y sugerencias de los interesados sobre propuestas específicas.

Recomendación: Organizar consultas públicas, tanto presenciales como virtuales, y utilizar encuestas y cuestionarios.

3. Incidencia en la toma de decisiones: Incluir a los interesados en la toma de decisiones relacionadas con los avances de la formulación de la política pública integral, por ejemplo, mediante comités o grupos de trabajo.

Recomendación: Crear comités mixtos con representación de víctimas, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales.

5. Implementación: Involucrar a los interesados en la implementación de la política pública.

Recomendación: Asegurar la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de acciones concretas.

En este sentido, el proceso de participación en la formulación participativa deberá ser *incluyente*, asegurando que las personas en situación de vulnerabilidad tengan garantías para la participación efectiva y estén representadas en los espacios que se desarrollen. Adicionalmente, debe proveer *claridad* en el sentido de orientar y publicitar sobre los mecanismos y momentos de la participación, y deberá implicar un *manejo oportuno de la información*, en particular, las instituciones deben mantener informadas e informados a las/os participantes sobre cómo se incorporan sus aportes. Finalmente, se debe propiciar el uso de *tecnologías y herramientas digitales* para facilitar la participación amplia y diversa.

1. Fases para la construcción de la política pública integral

La formulación participativa de la política pública integral (PPI) para la atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada, alineándose con las normas y estándares internacionales en el marco del EBDH, se desarrollará por medio de siete fases que permitirán la construcción técnica, dialógica y participativa de la política pública integral y su posterior adopción, socialización e implementación.

Cada una de estas fases, incluirá sesiones de trabajo con la Comisión Asesora y con los comités técnicos del Sistema Nacional de Búsqueda, conformados por las instituciones con competencias en la atención, prevención y no repetición, búsqueda e identificación, que permitan la construcción, los consensos y el desarrollo de los principios, alcances, enfoques, contenidos y apuestas estratégicas de la política pública integral. Esto permitirá recoger los aprendizajes institucionales, sistematizarlos y ponerlos en diálogo con las experiencias, aportes y evaluaciones de familiares y organizaciones de la sociedad civil.

Las instituciones del Estado que conforman el SNB deberán gestionar los recursos necesarios y cooperar para brindar las garantías de una participación amplia, equitativa e incluyente en cada una de las fases de la formulación de la política pública integral, atendiendo a los siguientes criterios:

1. Eficiencia y uso de espacios e instancias ya existentes, así como de aquellos que surjan y se desarrollen.
2. Uso de tecnologías y medios digitales que faciliten y diversifiquen la participación.
3. Austeridad del gasto público.

Con el fin de asegurar la incorporación del EBDH se utilizará la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL (siglas en inglés)² en todas sus fases:

² Participación, Accontability- rendición de cuentas-; No discriminación, y Link o relación con el estándar internacional de DDHH.

Participación: activa, libre y significativa de las personas titulares de derechos y de las portadoras de obligaciones en las políticas públicas, planes, programas / proyectos / actividades

Rendición de cuentas (accountability): el Estado tiene la primera responsabilidad de respetar, promover y cumplir con los derechos humanos e informar a la comunidad sobre los resultados de la gestión.

No discriminación: inclusión y atención a la situación de vulnerabilidad de las personas y grupos poblacionales, incorporando los enfoques diferenciales, étnico y de género.

Empoderamiento: fortalecimiento y apoyo a las capacidades de las personas titulares para reclamar y ejercer sus derechos.

Relación con estándares legales (Linkage to legal standards): vinculación de los estándares en materia de derechos humanos con los objetivos de las políticas públicas, planes, programas / proyectos / actividades: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad³.

Así mismo, la formulación de esta política pública integral deberá recoger los avances, múltiples diagnósticos, instrumentos de política, evaluaciones y otros desarrollos ya existentes en la materia. A continuación, se detalla cada una de las fases:

Fase 1. Definición conjunta con las organizaciones de la ruta de participación efectiva en la formulación de la política pública integral

Durante esta fase se adelantarán espacios de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de la ruta de participación efectiva nacional y territorial en todas las fases siguientes de la formulación de la política pública integral, con el fin de que resolver conjuntamente la pregunta: *¿Cómo se materializará la participación efectiva en la política integral?* Por tanto, esta fase deberá definir los mecanismos concretos y tiempos requeridos para la participación, facilitando la toma de decisiones en cada etapa de la formulación de la PPI.

Para avanzar ágilmente en este propósito y así, iniciar la formulación participativa de la política pública integral, se propone adelantar una mesa técnica con organizaciones nacionales y territoriales. La ruta de participación construida será objeto de una sesión de trabajo de la Comisión Asesora del SNB para consolidarla y ponerla en marcha. Se aplicarán los siguientes criterios de la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL:

Participación: Incluir representantes de todos los grupos en situación de vulnerabilidad en la mesa técnica. Utilizar plataformas digitales para facilitar la participación de personas en zonas rurales.

³ Tomado de: *Planes de desarrollo municipal con enfoque de derechos humanos*. Guía para su formulación. 2009. Pág. 37
<https://www.hchr.org.co/publicaciones/planes-de-desarrollo-municipal-con-enfoque-en-derechos-humanos/>

Rendición de Cuentas: Publicar un informe detallado sobre la ruta de participación acordada y los criterios utilizados para definirla

No Discriminación: Garantizar la accesibilidad de los espacios de participación, incluyendo consideraciones para personas con discapacidades, barreras idiomáticas, o cualquier otra, incorporando los enfoques diferenciales, étnico y de género.

Empoderamiento: Proveer capacitación sobre los derechos de las víctimas y la importancia de su participación en la formulación de políticas y sobre el estándar de derechos humanos al respecto del tema objeto de la política, con el apoyo de organismos internacionales.

Relación con estándares legales: Asegurar que los mecanismos de participación cumplan con las normas nacionales e internacionales.

Fase 2. Definición sobre el alcance de la política pública integral

En esta fase se llevará a cabo la definición, con la participación de organizaciones nacionales y territoriales de las siguientes preguntas: ¿Qué principios debe tener la política? ¿cuáles son los enfoques que deben orientar? ¿Cuál es el alcance? ¿Cuál será su temporalidad? ¿A quiénes beneficiará? ¿Quiénes deben cumplir y materializar la política?, lo cual se hará teniendo en cuenta la normatividad y avances existentes en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada, así como lo dispuesto en el Decreto 532 de 2024. Este será el marco consensuado que permitirá avanzar en las siguientes etapas de la formulación participativa de la política pública integral, y atenderá los siguientes criterios de la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL:

Participación: Organizar grupos focales y consultas públicas para definir los enfoques, alcance, temporalidad, ámbito de aplicación y principios de la política.

Rendición de Cuentas: Proveer retroalimentación continua sobre cómo se están integrando las contribuciones en la definición del alcance.

No Discriminación: Incorporar los enfoques diferenciales, étnico y de género, para asegurar que las necesidades de diferentes grupos vulnerables sean abordadas.

Empoderamiento: Facilitar talleres informativos sobre los enfoques diferenciales y su importancia en la política pública, con el apoyo de organismos internacionales.

Relación con estándares legales: Revisar y asegurar que el alcance propuesto esté alineado con las obligaciones internacionales de derechos humanos, partiendo del conocimiento de los “Principios Rectores Para La Búsqueda De Personas Desaparecidas”.

Fase 3. Consolidación del diagnóstico y formulación de la política pública integral

El diagnóstico técnico y normativo de la PPI permitirá identificar y recoger los problemas centrales, las causas, los impactos y los avances y desafíos en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada, recogiendo diagnósticos, problemas ya

identificados y análisis previos, como el diagnóstico formulado en el CONPES 3590 de 2009 y las lecciones aprendidas en su implementación en clave de no repetición; producidos tanto por parte de las instituciones como de las organizaciones de la sociedad civil.

Para este particular, se tendrán en cuenta las necesidades y los derechos de las víctimas y las experiencias de sus organizaciones. En este sentido, la construcción participativa del diagnóstico permitirá validar los puntos críticos y los factores estratégicos y prospectivas de solución sobre los cuales se avanzará en la formulación de la política.

Con base en lo anterior, en esta fase también se construirá con los actores relevantes, incluyendo a las víctimas y las organizaciones, los objetivos, líneas de política, temporalidad, productos, resultados esperados, metas e indicadores y se definirá la responsabilidad de las entidades y sectores en la implementación de la política pública integral, como un deber permanente del Estado colombiano.

Con ello, se avanzará en la elaboración de un plan de implementación de la política, que defina la hoja de ruta para el logro de sus objetivos y metas, y los recursos necesarios para su materialización, teniendo en cuenta: acciones implementadas con resultados positivos; acciones implementadas sin los resultados esperados; y acciones no implementadas. También se establecerá un marco referencial para la implementación, seguimiento, socialización de avances y desafíos, y evaluación. En esta fase, se aplicarán los siguientes criterios de la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL:

Participación: Involucrar a las víctimas, familiares, mujeres buscadoras y personas cercanas en la comunidad, así como organizaciones de la sociedad civil en la recopilación y análisis de datos para el diagnóstico.

Rendición de Cuentas: Publicar y socializar los resultados preliminares del diagnóstico con los participantes.

No Discriminación: Desagregar los datos por género, pertenencia étnica y otras categorías relevantes para identificar disparidades diferenciales.

Empoderamiento: Capacitar a los participantes en métodos de análisis de problemas y formulación de políticas, con el apoyo de organismos internacionales.

Relación con estándares legales: Asegurar que el diagnóstico y las propuestas de política cumplan con las normativas de derechos humanos.

Fase 4. Validación social e institucional de la política pública integral

Con la consolidación de una primera versión del documento de política pública integral en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas, incluyendo las víctimas de desaparición forzada, en esta fase se adelantará una validación con actores sociales e institucionales a través de los mecanismos que se definan en la ruta de participación efectiva en la formulación de la política y en las instancias del Sistema Nacional de Búsqueda. En clave de la incorporación del EBDH, en esta validación se deberá asegurar el cumplimiento de los siguientes elementos:

Cumple con los Principios de Derechos Humanos:

- **Universalidad e Inalienabilidad:** La política debe garantizar que todos los derechos humanos son aplicables a todas las personas sin excepción.
- **Interdependencia e Indivisibilidad:** La política debe abordar los derechos humanos de manera integral, reconociendo que la realización de un derecho puede depender de otros.
- **Igualdad y No Discriminación:** La política debe asegurar que no haya discriminación en su aplicación y que se promueva la igualdad.
- **Participación e Inclusión:** La política debe ser formulada e implementada con la participación activa y significativa de las personas afectadas y la sociedad civil.
- **Rendición de Cuentas y Estado de Derecho:** La política debe incluir mecanismos claros de rendición de cuentas y cumplimiento de las normativas legales nacionales e internacionales.

Incluye Mecanismos de Evaluación y Retroalimentación:

- **Consultas Públicas:** Realizar consultas con las entidades y partes interesadas, incluyendo víctimas, organizaciones de la sociedad civil y expertos en derechos humanos.
- **Talleres y Foros:** Organizar talleres y foros para discutir y validar las propuestas de la política pública.
- **Revisión por Expertos:** Involucrar a expertos en derechos humanos para revisar y proporcionar retroalimentación sobre la política.

Garantiza Transparencia y Acceso a la Información:

- **Publicación de Documentos:** Asegurar que todos los documentos relevantes estén disponibles públicamente.
- **Informes Regulares:** Proveer informes regulares sobre el progreso y los resultados de la implementación de la política.

Asegura la Protección y Promoción de los Derechos Humanos:

- **Prevención de Violaciones:** Incluir medidas específicas para prevenir violaciones de derechos humanos.
- **Justicia y Reparación:** Proveer mecanismos para garantizar justicia y reparación a las víctimas.

Asimismo, se aplicarán los siguientes criterios de la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL:

Participación: Realizar consultas públicas y mesas redondas para validar las propuestas con actores sociales e institucionales.

Rendición de Cuentas: Documentar y publicar las contribuciones y cómo se integraron en la versión final.

No Discriminación: Asegurar que los espacios de validación sean accesibles y representativos de todos los grupos, incorporando los enfoques diferenciales, étnicos y de género.

Empoderamiento: Facilitar espacios donde las víctimas puedan expresar sus opiniones libremente.

Relación con estándares legales: Asegurar que los procesos de validación respeten los derechos de los participantes.

Fase 5. Consolidación, aprobación y adopción del documento de la política pública integral

En esta fase se adelantará, una vez se valide con actores sociales e institucionales, la revisión y los ajustes finales para la consolidación final del documento de política. De acuerdo con las disposiciones del numeral 2 del artículo 2.2.5.9.1.5. del Decreto 532 de 2024, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Búsqueda, una vez se apruebe la política pública integral por parte de la Comisión Intersectorial del SNB, esta será adoptada vía Decreto del Gobierno Nacional.

Fase 6. Lanzamiento, socialización y apropiación de la política pública integral

Una vez sea adoptada la política pública integral en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada se deberá adelantar desde el Sistema Nacional de Búsqueda y con la participación activa de la sociedad civil, su lanzamiento así como una estrategia de socialización, capacitación, difusión y apropiación nacional y territorial, por parte de todos los actores involucrados. Se aplicarán los siguientes criterios de la herramienta de verificación del ciclo de políticas públicas PANEL:

Participación: Involucrar a las comunidades y organizaciones en el diseño e implementación de las estrategias de socialización.

Rendición de Cuentas: Publicar informes de lanzamiento y actividades de socialización.

No Discriminación: Asegurar que los materiales y actividades de socialización sean cultural y lingüísticamente apropiados, atendiendo a la incorporación de enfoques diferenciales, étnico y de género.

Empoderamiento: Promover la apropiación comunitaria de la política a través de capacitaciones y talleres participativos.

Relación con estándares legales: Asegurar que la información divulgada sea precisa y conforme a las normativas legales y de derechos humanos.

Fase 7. Plan de acción, implementación, seguimiento y monitoreo de la política pública integral

Adoptada la política pública, iniciará la fase de implementación de la política pública integral para dar cumplimiento al plan de acción propuesto y el alcance de los productos, objetivos y resultados esperados. El Sistema Nacional de Búsqueda, de acuerdo con sus objetivos estratégicos y funciones establecidas en el Decreto 532 de 2024, adelantará y definirá el mecanismo el seguimiento, socialización de avances y desafíos, monitoreo y evaluación de la política pública integral.

Participación: En el marco de los comités territoriales del SNB y de veedurías ciudadanas se adelantará el seguimiento y monitoreo con representación de víctimas, sociedad civil y entidades estatales, sin perder de vista que las obligaciones en materia de derechos son del Estado.

Rendición de Cuentas: Establecer mecanismos regulares de reporte y rendición de cuentas. Se deben incluir indicadores de gestión, así como de derechos humanos.

No Discriminación e Igualdad: Monitorizar el impacto de la política en diferentes grupos para asegurar que no se perpetúen desigualdades, incorporando los enfoques diferenciales, étnico y de género.

Empoderamiento: Capacitar a los actores involucrados en el uso de herramientas de monitoreo y evaluación., con el apoyo de organismos internacionales.

Enlace con estándares legales: Asegurar que los mecanismos de seguimiento y evaluación cumplan con las normativas de derechos humanos.

2. Metodología para la construcción de la política pública integral

Para la formulación de la política pública integral en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada, se propone el diseño e implementación de una estructura metodológica predominantemente cualitativa, que tiene el propósito de generar una mirada integral de las problemáticas que debe buscar resolver la política, no limitada al análisis institucional.

Esta estructura metodológica general, que se aplicará en las fases mencionadas en el acápite anterior, se basará fundamentalmente en:

- Revisión y análisis de información cualitativa y cuantitativa secundaria relacionada con diferentes instrumentos, diagnósticos y documentos construidos por organizaciones sociales, desarrollos de política pública y avances institucionales e interinstitucionales ya existentes, para tener una línea de base y una caracterización preliminar del problema de política. Ello implica la recuperación de todos los estudios y análisis realizados por los diversos actores públicos y privados que han construido informes sobre la desaparición.
- Entrevistas a agentes intersectoriales internacionales, nacionales y locales con competencia directa o indirecta en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de personas desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado, en contexto de violencia sociopolítica y en los contextos particulares de la desaparición forzada con el objeto de profundizar el análisis del problema de política y las alternativas de solución.

Se propone inicialmente que la selección de los lugares de aplicación de dichas entrevistas obedezca a un muestreo definido a través de diferentes variables como: índices de desaparición, capacidad organizativa, presencia institucional, capacidad territorial, agudeza del conflicto armado, entre otros.

- Diálogos con la sociedad civil organizada y personas buscadoras a través de mesas de trabajo en las principales ciudades del país, con el objeto de recoger sus necesidades y propuestas específicas para la formulación de la política pública integral y en las cuales se deberá garantizar una participación diferencial étnica, de género, de personas con discapacidad, de niños, niñas y adolescentes, entre otros.
- Consulta a expertos en derechos humanos y desaparición del orden nacional e internacional para explorar percepciones frente a las necesidades que debe cubrir la política pública integral, identificar prioridades, construir propuestas y retroalimentar los avances.

Entre los ejes temáticos en los cuales se centrará la formulación y el diseño de instrumentos metodológicos estructurados y semiestructurados se destacan:

- La prevención y garantías de no repetición de la desaparición en razón y en contexto del conflicto armado y particularmente de la desaparición forzada.
- La atención, el reconocimiento y la reparación a las víctimas, familiares y personas buscadoras, en su mayoría mujeres.
- El proceso judicial y extrajudicial de búsqueda, prospección, identificación y entregas dignas o reencuentros de las personas desaparecidas.
- El impulso de las investigaciones judiciales que garanticen los derechos a la verdad y la justicia para las víctimas.
- Los sistemas y gestión de información, dada la relevancia de esta como insumo fundamental para avanzar en la búsqueda.
- La participación efectiva de las personas buscadoras, en su mayoría mujeres, familias, comunidades, colectivos y organizaciones con la incorporación de los enfoques diferenciales, en todos los componentes de la PPI.
- Finalmente, deberán abordarse y concertarse, los requerimientos humanos, técnicos y financieros para la implementación de la política pública integral.

Finalmente, como parte de la estructura metodológica se deberá realizar constantemente una triangulación de información que facilitará la inclusión de las expectativas y la garantía de los derechos de las víctimas, por parte de los diferentes voceros intersectoriales y de la sociedad civil frente a los contenidos imprescindibles que debería señalar la política pública integral en materia de atención, prevención, búsqueda e identificación de las personas dadas por desaparecidas, incluyendo a las víctimas de desaparición forzada. Este será el resultado más relevante de la aplicación de esta propuesta metodológica.

