

EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

NOTA TÉCNICA – 8 FEBRERO 2012

SOBRE EL INFORME DE LA PROCURADURÍA *EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA*



Este documento refleja el punto de vista de UNMAS en relación al Informe de la Procuraduría General de la Nación El Desminado Humanitario en Colombia recientemente publicado. Entendiendo la importancia de ese documento, el objetivo principal de UNMAS con esta nota es proveer insumos para la discusión en nuestra calidad de experto y punto focal de las Naciones Unidas en Acción contra Minas.

Desminado Humanitario: ¿Quiénes son los responsables naturales de realizar este tipo de labores?¹

Los comienzos del desminado humanitario se remontan a 20 años atrás aproximadamente y es un concepto forjado desde las organizaciones civiles y las Naciones Unidas. El impacto de las minas empezó a ser reconocido a finales de los años 80 después de que miles de refugiados fueron afectados por minas luego del retiro Soviético en Afganistán, de manera similar ocurrió en Camboya, Mozambique, y muchos otros países (McGrath, 2000, pp. 57-58) (UNICEF, 2002, pp. 3-4). Fueron las organizaciones humanitarias y las Naciones Unidas quienes se encargaron de desarrollar el concepto de *Desminado Humanitario* y en poner todos los aspectos prácticos al servicio de la comunidad² (GICHD, 2005, pp. 22-23). Debido a esto el enfoque de la simple remoción de minas cambió a un enfoque mucho más holístico e integral de acción contra minas. La génesis del Tratado de Ottawa se da como resultado de los esfuerzos de organizaciones civiles, las organizaciones de desminado civil y la cooperación internacional (UNMAS/GICHD, 2008, p. 35).

Con la experiencia recogida con el tiempo el sector del Desminado Humanitario civil inició el diseño y la implementación de Estándares Internacionales y Estándares Nacionales que aseguran un máximo de eficiencia y seguridad facilitando la eventual utilización segura de las tierras desminadas. El propósito de los Estándares Internacionales y Nacionales es asegurar que todas las organizaciones provean el mismo nivel de calidad aceptable. Generalmente los militares no cuentan con los mismos estándares y procesos de calidad utilizados por las organizaciones civiles dentro del marco promovido por el Sistema de Naciones Unidas. La naturaleza propia del Desminado Humanitario es que sea civil y en este contexto los militares han jugado un papel limitado.

Tradicionalmente, la naturaleza propia del Desminado Militar es operacional y táctica. Este tipo de operaciones se realiza en áreas geográficas de valor táctico propias del conflicto, de este modo se responde al principal objetivo del Desminado Militar: permitir el acceso de las tropas. En relación al aporte militar en el Desminado Humanitario en el mundo, su contribución generalmente ha sido a través de operaciones de mantenimiento de paz y en situaciones de post-conflicto. Hasta donde conocemos no tenemos referencias en el mundo sobre fuerzas militares haciendo Desminado Humanitario en un escenario de conflicto, como consecuencia al no ser actores neutrales e imparciales se podrían generar confusiones. Las fuerzas militares no son el actor natural para cumplir actividades humanitarias³, porque el Desminado Humanitario no puede entenderse solamente como un problema de remoción de minas, sino que es más complejo e implica algunos pasos diferentes que requieren una experticia técnica y un trabajo humanitario al nivel de la comunidad.

El Desminado Humanitario tiene como objetivo reducir el número de víctimas, mitigar el sufrimiento y remover todas las minas de la tierra para ser devuelta a las comunidades para su goce. Desde el comienzo de la acción contra minas las organizaciones civiles han trabajado en distintos contextos de

¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN EN MATERIA DE DDHH Y ASUNTOS ÉTNICOS, *Informe Procuraduría 'El Desminado Humanitario en Colombia'*, Bogotá, Diciembre de 2011, p.26; p.29 par.5; p.30 par 5.

² En Colombia contamos en este momento con algunas de las organizaciones internacionales pioneras en el desarrollo de este concepto.

³ Cfr. *Informe Procuraduría* p.26; p.29 par.5; p.30 par 5



EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

NOTA TÉCNICA – 8 FEBRERO 2012

SOBRE EL INFORME DE LA PROCURADURÍA *EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA*

conflicto⁴, pero asegurando al máximo que las condiciones de seguridad les permitan trabajar de una manera eficiente y eficaz, teniendo como principal objetivo el garantizar la seguridad tanto de las comunidades a las que sirven como de los desminadores. La experiencia internacional ha demostrado que los civiles son mejor aceptados como actores humanitarios, y han demostrado ser más costo-eficiente (Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998, pp. 13-14) (GICHD, 2003, p. 7) (McGrath, 2000, p. 76). Además, es pertinente señalar que en ciertas circunstancias algunas organizaciones civiles humanitarias podrían tener dificultades en el desarrollo de su trabajo humanitario en cooperación con los militares debido a preocupaciones sobre la confusión de papeles entre las actividades humanitarias y militares (GICHD, 2003, p. 16).

Es innegable que en el caso de Colombia el Batallón de Desminado Humanitario contribuye activamente a la acción contra minas y por lo tanto juega un papel importante. Las unidades militares tienen mayores capacidades logísticas que las que cualquier organización civil podría reunir. Como tales, son expertos en el despliegue en las zonas que presentan problemas de implementación, o cuando la capacidad de proveer su propia seguridad es requerida. La utilización exclusiva de los militares para realizar el Desminado Humanitario continúa siendo la prerrogativa legítima del gobierno de Colombia, pero los límites a sus actividades humanitarias deben ser bien definidos para una salvaguarda efectiva de las comunidades y de todos los actores humanitarios, incluidas las organizaciones civiles de Desminado Humanitario.

Desminado Humanitario en el contexto Colombiano: Hacia un marco regulatorio

El Desminado Humanitario en Colombia se inició a través de un proceso cuyo primer paso fue el CONPES (agosto 2009), seguido - aunque no relacionado directamente - por la Conferencia de Cartagena (noviembre 2009), que constituye la etapa clave del proceso que da inicio al Desminado Humanitario Civil, y el fortalecimiento de la capacidad necesaria para un enfoque integral de acción contra minas en Colombia.

En adelante los progresos seguidos a la conferencia de Cartagena son para establecer el marco tanto jurídico como técnico, específicamente para las organizaciones civiles de Desminado Humanitario: Ley 1421 de 2010, Decreto 3750 de 2011, Reglamento Interno de la Instancia Inter-institucional de Desminado Humanitario en 2011, y Estándares Nacionales principales en 2011. Este proceso permitirá tener control sobre los parámetros con los cuales se realizarán las actividades de Desminado Humanitario Civil de una manera segura, transparente y eficaz. Este proceso se dio dado el reconocimiento del gobierno de sus limitaciones para tratar el problema de las minas antipersonales en Colombia y la necesidad de obtener recursos adicionales para responder a los derechos de la comunidad de recibir la ayuda requerida, en virtud del mandato del Artículo 5 (Convención sobre la Prohibición del Uso, Almacenamiento, Producción y de la Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, 1997, Art. 5).

Zonas de Conflicto y Seguridad: Medidas Preventivas Razonables⁵

La posibilidad de que civiles se encuentren en medio del conflicto se evitará por todo el conjunto de esfuerzos razonables del gobierno y de las organizaciones civiles. Estos esfuerzos razonables implican la identificación de zonas en las que las comunidades están listas y necesitan el Desminado Humanitario. Por otra parte, el proceso de acreditación implica que las organizaciones civiles están obligadas a tener

⁴ Por ejemplo: Afganistán, Angola, Camboya, Chad, RD Congo, Iraq, Líbano, Palestina, Sri Lanka, Somalia, Sudan, y Yemen.

⁵ *Ibidem* p.29 par.4 y CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “prevenir razonablemente” por parte del Estado “de acuerdo a las circunstancias de cada caso” (refiérase al *Informe Procuraduría* nota 76).

EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

NOTA TÉCNICA – 8 FEBRERO 2012

SOBRE EL INFORME DE LA PROCURADURÍA *EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA*



Procedimientos Operacionales Aprobados (POAs) por la Instancia. Además, estos últimos deben tener en consideración los aspectos de seguridad atendiendo rigurosamente a los Estándares Nacionales de Asignación de Tareas. Esto puede también ser reforzado, de acuerdo a la situación del país, con estándares adicionales específicos.

La responsabilidad de la Instancia Inter-institucional de Desminado Humanitario es aprobar las tareas de Desminado Humanitario siguiendo los criterios necesarios para asegurar una movilización que responda a las prioridades locales y a los principios humanitarios con la transparencia necesaria. El proceso de acreditación incluye también la confirmación de las siguientes medidas de protección: contratos de empleo adecuados, pólizas de seguro, equipos de protección personal apropiados, y control diario de la seguridad con autoridades competentes.

Los Estándares Internacionales y Nacionales, el proceso de acreditación, los Procedimientos Operacionales Aprobados, los procedimientos de aseguramiento y control de calidad, constituyen las medidas preventivas razonables⁶ para garantizar que decisiones responsables sean tomadas. Estas medidas preventivas han sido implementadas positivamente en muchos países. Este es un marco regulatorio bastante fuerte que se ha establecido en Colombia de manera transparente, y que ha representado una señal fuerte para el despliegue de las organizaciones civiles en el país. Todo esto fue elaborado en el especial contexto de seguridad del país y con el conocimiento y la socialización a todos los actores.

Valor Estratégico de las Minas

Es importante aclarar que no todas las minas en Colombia representan valor táctico y estratégico para los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML): el valor estratégico de las minas se da generalmente por la presencia del grupo armado. Una vez que ocurre la movilización de estos grupos la memoria de la localización de las minas se pierde, aunque siguen generando la misma afectación a la población civil. Gran parte de las minas son abandonadas sin ninguna memoria de la localización y son una amenaza para todos, pero principalmente para la población civil.

Riesgo tolerable y Derechos Humanos

En la Nota Técnica 10.20 sobre la Evaluación del Riesgo en el Terreno, los Estándares Internacionales de Acción contra Minas se discute el principio de “riesgo tolerable”, y apunta a que ninguna actividad puede estar libre de todos los riesgos. En la gestión de riesgo, se ha creado un proceso para equilibrar el resultado deseado con la probabilidad y la severidad de los incidentes posibles (IMAS, 2009, P. 1). Ninguna actividad humana puede estar libre de todos los riesgos, a través de las medidas adecuadas y un marco regulador bien establecido se puede constituir lo que se juzga razonable para minimizar el riesgo. En Colombia, el Estado y sus funcionarios están tomando “medidas preventivas razonables”⁷ para garantizar los derechos de los desminadores civiles.

Estas medidas incluyen la creación de un marco jurídico, pólizas de seguro obligatorias para los trabajadores, la apropiación de la Ley de Víctimas, la creación de Estándares Nacionales con las pautas específicas de seguridad, un proceso cuidadoso de acreditación, uso de los equipos adecuados de protección personal, y la puesta en práctica de un Sistema de Gestión de Calidad por un tercero. Como con cualquier esfuerzo de gestión de riesgo con tales medidas establecidas, los funcionarios públicos habrán tomado medidas razonables de gestión de riesgo y por lo tanto no harían frente a responsabilidad como resultado de incidentes imprevistos. Las investigaciones, en tales casos, deberían demostrar que las medidas razonables responsables fueron tomadas para gestionar el riesgo. Tomando

⁶ *Ibidem.*

⁷ Cfr. *Informe Procuraduría* p.27 para.4

EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

NOTA TÉCNICA – 8 FEBRERO 2012

SOBRE EL INFORME DE LA PROCURADURÍA *EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA*



estas medidas preventivas razonables para reducir riesgo a un nivel tolerable, la probabilidad y la severidad se reducirían permitiendo un resultado final valioso: Cumplir con derechos de las comunidades afectadas de volver a su tierra y recuperar sus medios de vida.

Observaciones Adicionales

Una preocupación adicional es que los argumentos incluidos en el informe de la Procuraduría podrían hacerse extensivos a otros actores de la acción humanitaria operando en el terreno. Al ser aplicables las opiniones del Informe de la Procuraduría en lo referente al tema de Derechos Humanos, es nuestra preocupación que se pueda impactar negativamente otros esfuerzos humanitarios.

Ahora es el tiempo adecuado para que las organizaciones civiles trabajen en mecanismos tales como los 'Estudios No-técnicos', para adelantar procesos de recolección de información extensiva y progresiva con las comunidades accesibles. Este paso representa una etapa crítica para entender claramente el alcance del problema al nivel local, el impacto real, e identificar las acciones requeridas en adelante. Históricamente, luego de la salida de los GAOML de las comunidades afectadas el número de víctimas se incrementa por el simple hecho de que las actividades normales se reanudan. En este orden de ideas Colombia necesita que este conocimiento sea desarrollado ahora mismo.

Bloquear el desarrollo del Desminado Humanitario Civil en esta etapa del proceso significaría un retraso de varios años para el sector, poniendo en riesgo los esfuerzos de la cooperación, la investigación y el desarrollo del sector, así como también comprometería seriamente los objetivos del gobierno de cumplir con los compromisos contraídos en el marco de la Convención de Ottawa. Aún más, invocar la preocupación sobre los Derechos Humanos en relación a los desminadores civiles, incluso cuando las medidas preventivas razonables son tomadas, implicaría el cuestionamiento de años de trabajo realizado alrededor del mundo por todas las organizaciones involucradas en el Desminado Civil, por el Sistema de las Naciones Unidas y por todos los países donantes que han apoyado la acción humanitaria civil contra las minas.

Referencias

- CONPES. (2009). *CONPES 3567: POLÍTICA NACIONAL DE ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL (MAP), MUNICIONES SIN EXPLOTAR (MUSE) Y ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS (AEI)*. Bogota: Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación.
- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (1997).
- GICHD. (2003). *The Role of the Military in Mine Action*. Geneva International Centre for Humanitarian Demining.
- GICHD. (2005). *A History of Manual Mine Clearance: History, Summary and Conclusions of a Study of Manual Mine Clearance*. Geneva: Geneva International Centre for Humanitarian Demining.
- IMAS. (2009). *Technical Note 10.20 - 02/09: Field Risk Assessment*. International Mine Action Standards.
- McGrath, R. (2000). *Landmines and Unexploded Ordnance - A Resource Book*. London: Pluto Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1998). *CIVILIAN AND MILITARY MEANS OF PROVIDING AND SUPPORTING HUMANITARIAN ASSISTANCE DURING CONFLICT: A COMPARATIVE ANALYSIS*. OECD.
- UNICEF. (2002). *UNICEF Mine Action Strategy 2002-2005*.
- UNICEF. (2002). *UNICEF Mine Action Strategy 2002-2005*.
- UNMAS/GICHD. (2008). *The Global Landmine Problem and United Nations Response*. In U. N. Service, & G. I. Demining, *Mine Action: Humanitarian Impact, Technical Aspects, and Global Initiatives*. Peace Operations Training Institute.