



POLÍTICA NACIONAL DE ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL

2009
-
2019

El presente documento contiene la Política de Largo Plazo en Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE) y Artefactos explosivos Improvisados (AEI).

v.7.0
[09-OCT-08]

Vicepresidente de la República

Francisco Santos Calderón

Invitada Permanente de la Comisión Intersectorial

María Victoria de Santos

Director PAICMA

Andrés Guevara Ladrón de Guevara

Subdirectora PAICMA

Rosa Irene Rubio Cañón

Coordinadora Cooperación Internacional

Juliana Chávez Echeverri

Coordinador Componente Desminado Humanitario

Pablo Esteban Parra Gallego

Coordinadora Componente Asistencia Víctimas

Rosa Irene Rubio Cañón

Coordinadora Componente de Educación en el Riesgo de Minas

Verónica Ríos Montoya

Coordinadora Grupo de Gestión Territorial

Diana Marisol Peñalosa Mesa

Coordinadora Grupo de Gestión de Información

Mariany Monroy Torres

Coordinadora Grupo de Relaciones Públicas

Natalie Castro Baquero

Coordinador Grupo Administrativo

Carlos Julian Cardozo Díaz

Proyecto Unión Europea

María Andrea Leyva Mosquera

Responsabilidad Social Empresarial

Juliana Villegas Restrepo

Proyectos Especiales

Gabriel Vanegas Gómez

Asesores Marco de Política 2009-2019

Camilo Andrés Benítez Ávila

Camilo Alejandro Espita Pérez

John Mauro Perdomo

Jorge Enrique Rojas Vanegas

RESUMEN EJECUTIVO

El documento de política de largo plazo en acción integral contra minas antipersonal pretende sentar las bases para el establecimiento de líneas de acción en la materia para el periodo 2009 – 2019. El documento está estructurado en dos partes, la primera de las cuales presenta las referencias sobre las que el Gobierno colombiano plantea la problemática de las minas antipersonal; el estado de avance frente a la atención de la misma en el periodo 1997-2007; y, los retos a afrontar por parte de la Comunidad de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en el corto, mediano y largo plazos. El segundo segmento pone a discusión los elementos para la formulación de una política de largo plazo, dentro de los que se cuentan los principios, la visión y objetivos de largo plazo; el marco estratégico; el Plan Nacional de Acción contra Minas Antipersonal 2009-2019; y, el ejercicio de estimación de la inversión requerida para la ejecución de los propósitos planteados.

Referencias para la formulación de una Política de Largo Plazo en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia

El uso de minas antipersonal, por parte de los grupos armados al margen de la ley (GAML), infringe el principio de distinción entre combatientes y civiles, la prohibición de emplear armas que puedan causar males superfluos o sufrimientos innecesarios y va en contravía de la legislación internacional y nacional en la materia. Adicionalmente, la presencia y/o sospecha de existencia de campos minados constituye un obstáculo para el Desarrollo Humano y la superación de la pobreza, por cuanto impone limitaciones sociales y genera circunstancias personales que implican una carencia de oportunidad real para vivir una vida valiosa y

valorada. Adicionalmente, el uso de estos artefactos restringe derechos fundamentales como la vida y la libertad de movilidad.

Frente a estas circunstancias, en 1997, un conjunto de Estados, motivados por la activa campaña de sensibilización liderada por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Campaña Internacional contra las Minas, promovió la firma de la *Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción* (Convención de Ottawa). Adicionalmente, y a partir de este trasfondo normativo, se configura la AICMA como concepto y estándar técnico y operativo para “reducir el riesgo de las minas a niveles que permitan vivir en condiciones de seguridad y disfrutar de un desarrollo económico, social y sanitario exento de las limitaciones que impone la presencia [de estos artefactos], y satisfacer las necesidades de las víctimas” (IMAS 04.10).

En el caso colombiano, la situación de minas antipersonal sugiere un panorama complejo de intervención. Para 2006, Colombia y Afganistán eran los dos únicos Estados Parte de la Convención de Ottawa en los que Grupos Armados Ilegales continuaban haciendo uso de dichos artefactos. Adicionalmente, en 2005 y 2006, Colombia fue el país que registró el mayor número de nuevas víctimas, situación que si bien en 2007 y lo corrido de 2008 parece haberse revertido, implica un ingente número de víctimas y comunidades por atender. De hecho, desde 1990 hasta agosto de 2008 se tiene registrado un total de 7.204 colombianos víctimas de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI); en el 46% de los municipios se ha

registrado al menos una víctima, y en 61,8% se ha evidenciado algún grado de contaminación.

En general, las víctimas se caracterizan por ser hombres, mayores de edad y miembros de la Fuerza Pública. No obstante, 2.453 civiles han sido afectados por dichos artefactos, de los cuales 28% eran menores de edad en el momento del accidente. Adicionalmente, las comunidades que se enfrentan al riesgo de las minas antipersonal suelen presentar condiciones de vulnerabilidad asociadas con altos niveles de pobreza, marginalidad y afectación de otras manifestaciones de la violencia armada, como el desplazamiento forzado.

Así, la dimensión del problema de las minas antipersonal, dado el uso sistemático de dichos artefactos por parte de los GAML, incentivó la temprana firma, por parte del Estado Colombiano, de la Convención de Ottawa en 1997 y su posterior ratificación en 2000. Con la promulgación de la ley 759 de 2002, el Estado colombiano estructuró un primer andamiaje institucional para orientar las acciones relativas a minas y dar cumplimiento a los compromisos contraídos con la comunidad internacional. Así, la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) constituye la autoridad nacional para la toma de decisiones en la materia y, con el Decreto 2150 de 2007, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) asume las labores técnicas y operativas propias del Centro Nacional de Coordinación.

Al respecto, es preciso señalar que la AICMA en Colombia ha tenido como protagonistas de primer nivel todo un conjunto de actores de diversa naturaleza que, con la convergencia de sus esfuerzos, han consolidado una Comunidad AICMA en el país. Esta Comunidad está

compuesta por Autoridades Locales, Entidades Sectoriales, la Fuerza Pública, Organizaciones Sociales, Instituciones Educativas, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Organizaciones del Tercer Sector, Gobiernos Donantes, Agencias Internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil y Centros de Pensamiento Internacionales, entre otros. La constante labor de la Comunidad AICMA en materia de *advocacy*, apoyo técnico y movilización de recursos, ha sido condición *sine qua non* para alcanzar el estado de avance de la AICMA en el país.

En este entendido, cabe ordenar los logros de la AICMA en Colombia en cuatro grandes ámbitos: Coordinación de la AICMA, Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo y Atención a víctimas de las minas antipersonal.

En principio, los avances normativos y la consolidación de la Comunidad AICMA constituyen, en sí mismos, los resultados más relevantes en materia de coordinación. Sin embargo, es fundamental señalar la construcción de capacidades técnicas y de interlocución en torno a tres ejes transversales de la AICMA: Gestión Territorial, Gestión de Información y Cabildeo. En cuanto al primero punto, 20 Departamentos han apropiado la AICMA a través de la creación de Comités Departamentales de Acción Integral contra Minas y 9 Departamentos priorizados elaboraron Planes de Acción contra Minas para el 2008. De otro lado, gracias a la cooperación técnica del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD, por sus siglas en inglés), Colombia cuenta con un Sistema de Información de actividades relativas a minas (IMSMA, por sus siglas en inglés), el cual ha permitido dimensionar el nivel de afectación de la problemática y establecer criterios de priorización. Finalmente, en materia de cabildeo,

organizaciones pioneras en la AICMA como UNICEF, la Campaña Colombiana contra Minas (CCCM), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre otras, lograron influir decisivamente en el Estado para la apropiación de la problemática dentro de la agenda institucional y, posteriormente, con la participación del Gobierno, se logró sensibilizar a toda la Sociedad Colombiana en la necesidad de dar respuestas eficientes y concretas a las víctimas y comunidades afectadas por las minas antipersonal.

En materia de Desminado Humanitario, Colombia cuenta con el Departamento de Desminado Humanitario con sede en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional y seis Pelotones de Desminado Humanitario, los cuales se rigen por los estándares nacionales e internacionales para la limpieza de las áreas contaminadas. En el momento, se ha culminado la limpieza de 12 de las 34 bases militares con dispositivos de protección con minas antipersonal, sembradas con anterioridad a la ratificación de la Convención de Ottawa, al igual que se ha avanzado en la limpieza de tres áreas contaminadas por los grupos armados ilegales con AEI y MUSE. De la misma manera, en la actualidad se adelantan labores de limpieza en dos bases adicionales y dos áreas minadas en el municipio de San Francisco (Antioquia) y San Jacinto (Bolívar). De esta manera, se ha barrido un área equivalente a 74.243 m². De otro lado, Colombia ha cumplido con sus compromisos de eliminación de existencias, a través de la destrucción de 19.222 minas y la conservación de 586 para instrucción y entrenamiento.

Con respecto a Educación en el Riesgo de Minas (ERM), en Colombia se ha cimentado una amplia red de operadores y se ha consolidado un concepto de ERM acorde con la realidad de las

comunidades colombianas. En este sentido, se han estandarizado y universalizado los criterios para los operadores de ERM, según los tres componentes principales de la misma: difusión de información pública, educación y capacitación y enlace con la comunidad. Igualmente, se ha avanzado en la promoción de espacios institucionales para una adecuada capacitación en la materia, particularmente a través de la titulación como Agente Educativo Comunitario de Acción Integral contra Minas Antipersonal en 16 regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Lo anterior, se complementa con estrategias de intervención particulares en zonas y poblaciones en especial situación de vulnerabilidad.

Finalmente, en lo que se refiere a la Asistencia Integral e inclusión socioeconómica de las víctimas de minas antipersonal, se ha avanzado en la articulación de una ruta de atención interinstitucional para la rehabilitación física y psicosocial de los sobrevivientes (rehabilitación integral), a partir de la capacidad instalada del Estado para atender a las víctimas del terrorismo y la violencia armada en general. Adicionalmente, diferentes centros especializados en la rehabilitación de personas con discapacidad permanente han dado importantes avances en la estructuración de servicios más oportunos y de mayor calidad para los sobrevivientes de los accidentes. De la misma manera, en alianza con la cooperación internacional, el sector privado y organizaciones sociales, se han promovido soluciones de vinculación socioeconómica puntuales para un conjunto de víctimas a partir de su núcleo familiar y su contexto comunitario.

No obstante los resultados alcanzados, aún quedan retos importantes que será necesario enfrentar para evitar la destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las

comunidades afectadas por MAP, AEI y MUSE en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, se han identificado cuatro grandes retos que, a su vez, corresponden a la necesidad de dar continuidad, fortalecer y/o ajustar el camino recorrido en materia de Coordinación de la AICMA, Desminado Humanitario, ERM y Asistencia Integral a Víctimas.

En este sentido, la Comunidad AICMA deberá subsanar la incipiente coordinación interagerencial que limita la posibilidad de dar sostenibilidad y garantizar la oportunidad de las intervenciones desde el nivel nacional al territorial. Concomitantemente, será necesario solventar el insuficiente respaldo institucional a las regiones y comunidades afectadas que les impide organizar acciones colectivas de carácter local. Y, finalmente, deberá minimizarse el costo de oportunidad que implica la incapacidad de aprovechar aquellos escenarios de intervención que, sin estar relacionados directamente con la AICMA, pueden constituir nichos naturales para su reproducción.

Un segundo reto corresponde a la necesidad de fortalecer la capacidad institucional para la contención de la contaminación del territorio con minas antipersonal y su afectación sobre las comunidades. Al respecto, los actores de la AICMA deberán proveer respuestas flexibles y pertinentes frente a la extensión incontrolada de minas antipersonal y a la dificultad de predicción de su dinámica. Así mismo, se deberán surtir los ajustes necesarios de cara a la dificultad para desplegar, de manera inmediata, los procedimientos y tecnologías disponibles en el momento, y a la dificultad de impactar de forma decisiva en el nivel de contaminación en el corto plazo.

En cuanto a los retos relacionados con la ERM, cabe señalar que la labor de los operadores de ERM se muestra insuficiente frente a la dimensión de los factores de vulnerabilidad que obstaculizan comportamientos seguros y proactivos frente al riesgo derivado de la presencia o sospecha de existencia de minas antipersonal. En este mismo sentido, la red de operadores no está suficientemente consolidada por cuanto no existen estructuras y procedimientos que permitan asegurar la eficacia y calidad de las actividades de ERM.

Finalmente, hay dificultades en el proceso de rehabilitación integral e inclusión socioeconómica de las víctimas que sobreviven a los accidentes de minas antipersonal y, en general, el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, se han identificado tres cuellos de botella. De un lado, las víctimas no acceden de manera oportuna y completa a los servicios estipulados por la ley para su asistencia integral. En segundo lugar, la oferta actual de las organizaciones estatales, no estatales y públicas no se encuentra integrada completamente con las necesidades de las víctimas. Y, por último, los aspectos psicosociales y de inclusión socioeconómica del proceso de asistencia no están plenamente desarrollados o implementados.

Elementos de la Política de Largo Plazo en materia en la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia 2009-2019

En referencia a las características de la problemática de minas en el país, los logros y retos en materia de Acción Integral contra Minas en Colombia, y lo dispuesto en el Decreto 2150 de 2007, el PAICMA pone a consideración la Política de Largo Plazo en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia para el periodo 2009-2019.

La Política de Largo Plazo tiene como principios la introducción de un enfoque diferencial de derechos en las actividades relativas a minas; el cumplimiento los compromisos contraídos por el Estado Colombiano con la comunidad internacional, en el marco de la Convención de Ottawa; la flexibilidad de las medidas adoptadas de cara al carácter dinámico de la problemática; y, la complementariedad de la AICMA con la estrategia de reconciliación.

Así, el propósito fundamental de la Política es el de procurar que el Desarrollo Humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no sea obstaculizado por la contaminación del territorio por MAP, AEI y MUSE. En este sentido, será necesario que: (i) la coordinación efectiva de la AICMA, a nivel nacional y territorial, permita orientar intervenciones oportunas y sostenibles; (ii) Colombia cuente con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con MAP, AEI y MUSE, y su afectación en las comunidades; (iii) las comunidades gestionen adecuadamente el riesgo por minas antipersonal; y, (iv) las víctimas de los accidentes de MAP, AEI y MUSE surtan exitosamente el proceso de rehabilitación e inclusión socioeconómica.

Cabe anotar que las actividades dispuestas en la política están orientadas a generar un círculo virtuoso entre la orientación a nivel nacional y la acción de los actores a nivel territorial. De esta manera, se espera que el ámbito nacional esté en la capacidad de generar los servicios y criterios de coordinación de la de AICMA requeridos a nivel territorial. A su vez, se espera que el ámbito territorial apropie, crecientemente, las habilidades técnicas requeridas para el despliegue de intervenciones de alta calidad. Así, de manera progresiva los actores más cercanos a las comunidades y las comunidades mismas desarrollarán la capacidad técnica y política para

implementar modelos de AICMA particulares, según las características de cada contexto regional, y retroalimentarán a la instancia nacional para que ésta cualifique las características de los servicios ofrecidos y los parámetros de orientación de las acciones.

- *La coordinación efectiva de la AICMA a nivel nacional y territorial permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles*

Este objetivo comprende los productos y actividades destinados a ajustar la capacidad nacional para orientar, fortalecer y facilitar la acción de la Comunidad AICMA en el país; facilitar a las autoridades y actores locales desarrollar modelos de implementación regional de la AICMA; y, generar sinergias entre la AICMA y otras áreas de política para ofrecer respuestas integradas a las situaciones de riesgo y vulnerabilidad de las poblaciones afectadas por minas antipersonal y otros fenómenos de violencia y/o marginalidad.

A nivel nacional, la AICMA deberá articular un modelo de gestión que permita brindar a todos los actores de la Comunidad AICMA un mismo panorama sobre las características de la problemática y las oportunidades de intervención en las regiones. A partir de esta visión compartida de las prioridades, será necesario institucionalizar escenarios de planeación, seguimiento y monitoreo conjunto entre el PAICMA, como Centro Coordinador de la Acción contra Minas, y todos los actores de la comunidad AICMA: operadores, donantes, comités departamentales de AICMA, organizaciones sociales, etc. Con ello, será posible establecer acuerdos, compromisos y metas que, en todo caso, deberán ser avalados por la CINAMAP, como Autoridad Nacional.

De otro lado, se espera consolidar el proyecto “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas

Antipersonal” como un referente para poner a disposición de la comunidad AICMA los recursos técnicos necesarios para formular, ejecutar y evaluar intervenciones de alta calidad. De esta manera, el Centro servirá como un espacio de difusión de las lecciones aprendidas en materia de AICMA en Colombia y el desarrollo y apropiación de mejores prácticas con el conjunto de actores de la Comunidad AICMA. El desarrollo del esquema, dentro del marco del “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal”, facilitará la consecución y canalización de recursos para la AICMA de la academia, el sector privado, la cooperación internacional y el Gobierno.

En materia de desarrollo de modelos regionales de AICMA, se busca ampliar la capacidad de interlocución y convocatoria de las regiones para la movilización de recursos, al igual que fortalecer las capacidades técnicas de las localidades para adoptar el esquema de intervención previsto a nivel nacional según las necesidades y particularidades de cada región.

En este sentido, la labor de las autoridades locales y los operadores que intervienen en las regiones constituye el factor crítico de éxito en la consecución de intervenciones oportunas y sostenibles. Así, lejos de considerarse como actores receptivos de la AICMA, los actores locales están llamados a posicionarse como los responsables de establecer el conjunto de oportunidades y limitaciones para garantizar la adecuada gestión del riesgo y la asistencia integral a víctimas derivadas de las minas antipersonal en cada contexto.

Cabe anotar que las capacidades locales en Acción contra Minas se desarrollarán en función de las especificidades de las comunidades, el nivel de penetración de la problemática en la agenda local, el arreglo institucional existente, las

características del territorio, entre otras consideraciones. Por ello, la implementación del esquema de enlace nación-territorio y la agenda de capacitación-orientación-retroalimentación entre los entes territoriales y la nación deberán plantearse según el grado de fortaleza institucional de cada caso. Por ello, el proceso de fortalecimiento deberá dar continuidad a la labor de apropiación de la problemática en los Comités Departamentales de la AICMA y promover una autonomía responsable de las mismas para establecer las condiciones de operación de los operadores en su jurisdicción, en concordancia con los parámetros y estándares nacionales.

Finalmente, para generar respuestas integradas de la AICMA con otras áreas de política, se tiene previsto incentivar la creación de diversos escenarios de coordinación. Entre ellos, se encuentra la formulación de un plan para la implementación de un esquema de retornos seguros para la población desplazada; la formulación de un plan de coordinación interinstitucional que pueda responder a los requerimientos contingentes derivados de otros fenómenos de violencia; y, la conformación de mesas permanentes con las organizaciones sociales, el sector privado, y la cooperación internacional para explorar alternativas de reactivación social y económica de las zonas y comunidades afectadas por minas.

- *Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio por Minas Antipersonal y su afectación sobre las comunidades*

Este objetivo comprende los productos y actividades destinados a caracterizar la dimensión de la contaminación del territorio, con el fin de precisar los compromisos de Colombia en materia

de Desminado Humanitario y aquellos orientados a ajustar la capacidad nacional de Desminado Humanitario, de cara al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en la materia.

Respecto del primero de estos asuntos, se requiere definir con mayor precisión el impacto de las minas antipersonal sobre las comunidades afectadas, para lo cual Colombia deberá dar curso al diseño e implementación de Estudios de Impacto (*Land Mine Survey-LIS*), de acuerdo a los estándares internacionales y ajustados a las condiciones particulares del contexto colombiano. Este esfuerzo de caracterización deberá ser el insumo inicial para desarrollar el concepto de liberación de tierras (*land release*) como alternativa validada para precisar los compromisos de Colombia en materia de Desminado Humanitario, según lo establece el Artículo 5 de la Convención de Ottawa.

En ese sentido, será necesario establecer criterios técnicos que permitan clasificar las áreas con sospecha de presencia de minas antipersonal en zonas con amenaza evidente y zonas sin amenaza evidente. En cualquier caso, este conjunto de criterios deberán ser validados no solamente por los referentes técnicos internacionales que tienen a su cargo la asesoría para el cumplimiento del artículo 5º (como lo la OEA y el GICHD), sino también deberá ser ampliamente discutido y concertado en las instancias que componen la Autoridad Nacional de Minas, la Fuerza Pública, los escenarios de planeación y monitoreo estipulados en esta política y las instancias departamentales para la orientación de la AICMA a nivel regional. Adicionalmente, en el proceso se deberá discutir la factibilidad y las alternativas para articular la labor de Desminado adelantada por los grupos EXDE y MARTE en la atención de las peticiones

de las comunidades dentro del esquema de respuesta del Estado colombiano a los compromisos contraídos en la Convención de Ottawa.

Dado un panorama mucho más preciso de los compromisos en materia de Desminado Humanitario, sus operaciones deberán desplegarse de manera regulada. En este aspecto, adquiere especial relevancia la capacidad logística, técnica y tecnológica para dichas labores a partir de un esquema que, por un lado, consolide la experiencia adquirida en materia de entrenamiento, aseguramiento de calidad y doctrina operacional y, por el otro, permita integrar de manera constante las lecciones aprendidas (*learning by doing*) conforme se avanza en las labores de Desminado Humanitario. De la misma manera, será preciso entrar a estudiar las alternativas y factibilidad para adoptar nuevas tecnologías disponibles en el mercado y, en el largo plazo, promover la investigación nacional en la materia. Para ello, deberá desarrollarse un marco definido y acorde a las necesidades específicas demandadas por la AICMA en Colombia, de manera que se garantice tanto la continuidad de dichas iniciativas, como la utilidad en términos de beneficios concretos en productividad del Desminado Humanitario.

Finalmente, se debe puntualizar que las condiciones de seguridad y la experticia que demanda la actividad han llevado a que sean unidades de las Fuerzas Militares (FF.MM.) quienes se ocupen de la realización de operaciones de Desminado Humanitario. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las FF.MM. cuentan con el conocimiento, la experiencia y la capacidad instalada para asumir la responsabilidad de desminar las áreas contaminadas con minas antipersonal. Por ello, el modelo de Desminado Humanitario en Colombia

se fundamenta en la consolidación del liderazgo de las Fuerzas Militares en las labores de Desminado, sin menoscabo de los requerimientos humanitarios y técnicos establecidos a nivel nacional e internacional.

- *Las comunidades gestionan adecuadamente el riesgo por minas antipersonal*

Este objetivo comprende los productos y actividades tendientes a aumentar la cobertura de las actividades de ERM y garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores en el país.

En general, el desarrollo de ERM a largo plazo deberá aprovechar el conocimiento de los mensajes de prevención por parte de las comunidades para, a partir de allí, consolidar las estrategias de difusión de la información pública y los procesos de educación, capacitación y enlace comunitario. De este modo, la visión de ERM apunta a promover el capital de confianza entre todos los actores de la AICMA y las comunidades afectadas, con el fin de avanzar en soluciones de acción integral contra minas y alternativas que coadyuven en los procesos de desarrollo de las comunidades.

Así, la ampliación de la cobertura de ERM deberá corresponder a la extensión de la contaminación por minas antipersonal. Para ello, será preciso ampliar la oferta de formación técnica en ERM, ampliar el recurso humano capacitado para ello y difundir, masivamente, los mensajes de prevención y sensibilización frente a la problemática. Lo anterior, deberá complementarse con la ampliación de espacios institucionales en los que se difunda la ERM y los mensajes de sensibilización a nivel local.

Al respecto, es necesario propiciar la creación de escenarios que potencien la capacidad de reacción y atención ante un accidente de MAP y MUSE por parte de la administración municipal y la comunidad. De esta manera, la ampliación de la ERM tiene vínculos sinérgicos con la estrategia de Gestión Territorial, por cuanto se requiere incidir en políticas sobre la base de las capacidades locales y en los escenarios institucionales de decisión.

De otro lado, es imprescindible que los operadores de ERM tengan la capacidad de garantizar los intereses locales de las iniciativas y actividades desarrolladas. Bajo este entendido, se deberá regular la operación de ERM a partir de la definición de criterios y condiciones para la operación, y el establecimiento de esquemas de seguimiento, evaluación y retroalimentación de las actividades de ERM. Para lo anterior, será necesario desarrollar mecanismos que faciliten la apropiación y el cumplimiento efectivo de los estándares nacionales de ERM, particularmente en lo que se refiere a enlace comunitario. Adicionalmente, en este ámbito se tiene previsto evaluar la factibilidad de desarrollar alternativas de señalización preventiva comunitaria, en el entendido que la violencia ejercida por los GAML en el país dificulta la aplicación de los estándares internacionales en la materia.

- *Las víctimas de MAP/AEI/MUSE surten exitosamente el proceso de rehabilitación física, psicológica e inclusión socioeconómica*

Este objetivo comprende los productos y actividades tendientes a garantizar el acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios establecidos por la ley para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica; la integración de la oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas

no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas; y, el desarrollo de un esquema de asistencia comprensivo en materia de atención psicosocial y reintegración socioeconómica.

En este orden de ideas, será necesario optimizar los recursos actuales con los que cuenta el Estado, a partir del fortalecimiento de los roles gerenciales del PAICMA y de información en la comunidad AICMA. Posteriormente, en el mediano plazo, será necesario superar las inflexibilidades que hoy imponen la normativa y las prácticas derivadas de la inercia organizacional de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y demás responsables en los territorios. Finalmente, en referencia a la inclusión socioeconómica, y con el fin de introducir un criterio de apoyo diferencial en el proceso, será fundamental articular respuestas de inclusión ajustadas a las expectativas y habilidades de los sobrevivientes.

Para la optimización de los recursos actuales, se deberá disponer de la colaboración de las entidades que participan en la ruta de atención en materia de intercambio de información. Adicionalmente, será necesario generar espacios de coordinación para discutir mejores prácticas en la atención a víctimas, para lo cual se tiene previsto desarrollar sesiones periódicas de intercambio de información con los operadores de la AICMA en las regiones y el establecimiento de esquemas de acompañamiento en las regiones, en alianza con la Cooperación Internacional, para garantizar el seguimiento al acceso a la ruta de atención de las víctimas civiles. Lo anterior, deberá ser apoyado por una estrategia de comunicaciones tendiente a difundir los derechos de las víctimas en los centros de focalización de la problemática.

Para superar las inflexibilidades del corto plazo, se deberán reducir los costos de acceso a la oferta

disponible a través de la inclusión en la ruta de atención de los costos relacionados con la movilidad, alimentación y alojamiento del sobreviviente durante su proceso de rehabilitación; capacitar a las entidades y autoridades locales que tienen alguna responsabilidad en la ruta de asistencia; y, acompañar las iniciativas normativas que permitan mejorar el esquema de asistencia. Paralelamente, se deberán socializar los protocolos de atención a discapacitados por minas antipersonal en el conjunto de IPS que, con mayor frecuencia, prestan atención médica a las víctimas. De esta manera, se deberán fortalecer técnicamente a las IPS, según su nivel, y promover nuevos Centros de Atención Regional, adicionales a los fortalecidos actualmente, gracias a la cooperación internacional y a la labor de Organizaciones especializadas en rehabilitación.

Finalmente, se busca incentivar al sector privado y a la cooperación internacional para que apoyen y participen en la construcción de esquemas solidarios para garantizar la inclusión socioeconómica de las víctimas desde su comunidad y/o familia. Para ello, el Gobierno deberá coordinar una agenda de discusión sobre los principios y lecciones aprendidas para estructurar alternativas pertinentes a las realidades de los sobrevivientes, al igual que deberá brindar un referente que permita desarrollar un portafolio de soluciones, el cual articule las necesidades, posibilidades, y expectativas de las víctimas con el interés de diversos donantes para apoyar el proceso.

Para lo anterior, se deberá fortalecer y dar continuidad a estrategias como los “encuentros de víctimas”, como escenarios integrales de atención, en donde es posible identificar el perfil y direccionar y ajustar los esfuerzos de oferta de atención psicosocial e inclusión socioeconómica



ÍNDICE

PRIMERA PARTE: REFERENCIAS PARA UNA POLÍTICA DE LARGO PLAZO EN LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

I.	MAP/AEI/MUSE, DESARROLLO HUMANO Y DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO	16
A.	MAP/AEI/MUSE y Derecho Internacional Público	16
B.	MAP/AEI/MUSE como obstáculo para el Desarrollo Humano y la superación de la Pobreza	20
II.	<i>DIMENSIONES DEL PROBLEMA DE MAP/AEI/MUSE EN COLOMBIA</i>	26
A.	Contaminación del territorio por MAP/AEI/MUSE	26
B.	Víctimas de MAP/AEI/MUSE	29
C.	Factores de riesgo y vulnerabilidad.....	33
III.	<i>LOGROS DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA (1997- 2007)</i>	45
A.	Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia.....	46
B.	Infraestructura institucional para la coordinación de la Acción Integral contra minas en Colombia....	49
C.	Principales logros de la Acción Integral contra Minas en Colombia hasta la fecha	53
D.	Recursos invertidos.....	68
III.	RETOS DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA PARA UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO	69
A.	Débil coordinación interinstitucional e interagencial de cara a dar respuesta de forma oportuna y sostenible de las intervenciones en marcha de la Acción Integral contra Minas en Colombia (AICMA) en las comunidades.....	70
B.	Insuficiente capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar y su afectación sobre las comunidades.....	74
C.	La Educación en el Riesgo por Minas es insuficiente para minimizar la ocurrencia de nuevas víctimas muertas o heridas en accidente por MAP, AEI o MUSE.....	76
D.	Hay dificultades en el proceso de atención integral e inclusión socioeconómica de las víctimas de accidentes por MAP, AEI o MUSE.....	78

<i>E. PRINCIPIOS Y MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA 2009-2019</i>	83
A. Principios de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia	83
B. Bases y supuestos de contexto país.....	84
C. Relaciones de la AICMA con otras áreas de política.....	86
D. Propósito y objetivos de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia 2009-2019	88
E. Lógica de intervención para la puesta en marca de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia (2009-2019).	89
<i>V. PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL 2009-2019 CONTRA MINAS ANTIPERSONAL, ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS Y MUNICIONES ABANDONADAS SIN EXPLOTAR EN COLOMBIA</i>	93
A. La coordinación efectiva de la AICMA a nacional y territorial permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles.	94
B. Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar y su afectación sobre las comunidades.....	105
C. Las comunidades están en la capacidad de gestionar adecuadamente el riesgo derivado de las minas antipersonal.....	112
D. Las víctimas de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar surten exitosamente el proceso de asistencia integral hasta su inclusión socioeconómica.....	119
<i>VI. CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA 2009-2010</i>	131
A. Inversión sin variación en la capacidad	133
B. Inversión con insuficiente aumento de capacidades	134
C. Atención Integral al Problema	136
ANEXO 1.....	141
ANEXO 2.....	143



PRIMERA PARTE:

REFERENCIAS PARA UNA POLÍTICA DE LARGO PLAZO EN LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

I. MAP/AEI/MUSE, DESARROLLO HUMANO Y DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

La problemática actual de las minas terrestres en Colombia tiene como principal referente la continuación del uso sistemático de dichos artefactos por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), en clara violación a los Derechos Humanos (DD.HH.), al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a la legislación nacional e internacional en la materia. A diferencia de países en donde la problemática de minas es un remanente silencioso de confrontaciones superadas, en Colombia no existe certidumbre sobre el cese de la contaminación del territorio y, por tanto, el problema se encuentra lejos de ser contenido. Así, dada la continuidad de la acción violenta de los GAML, y el poder destructivo de los artefactos, las minas antipersonal constituyen una amenaza creciente al bienestar de los colombianos.

El presente apartado presenta el marco de interpretación del fenómeno de las minas antipersonal, a partir de la perspectiva del Desarrollo Humano y el Derecho Internacional Público. Al respecto, es necesario señalar que como tal, el desarrollo es un derecho inalienable a partir del cual todos los demás derechos humanos y las libertades fundamentales pueden ser alcanzadas. Con esta primera aproximación se pretende analizar los elementos teóricos para abordar la problemática como una realidad que conlleva a la destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las comunidades y, por tanto, afecta el goce efectivo de derechos fundamentales de las víctimas y de las poblaciones afectadas.

A. MAP/AEI/MUSE y Derecho Internacional Público

Las minas antipersonal infringen las normas consuetudinarias de la guerra relativas a la distinción que deben hacer las partes en confrontación entre personas civiles y combatientes, al igual que infringe la prohibición de emplear armas que “puedan causar males superfluos o sufrimientos innecesarios”. Por esta razón, la Comunidad Internacional ha considerado que dichas armas violan los principios más fundamentales de la humanidad donde quiera y cuando quiera que se empleen y, por tanto, su costo tanto en pérdidas de vidas humanas, como de oportunidades de desarrollo de los pueblos supera con creces su limitado valor militar (Veáse CICR, 1998).

Así, y con el convencimiento de que el uso de minas antipersonal constituye una conducta ilícita cuya acción devastadora no diferencia entre población civil y combatientes, un grupo de países firmaron la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC). Así, mediante su segundo protocolo adicional, dicha Convención representa un primer intento por restringir el uso de minas y otras trampas y artefactos antipersonales¹. Sin embargo, la CAC carecía de: (i) los mecanismos suficientes para fortalecer las restricciones del uso de minas antipersonal; (ii) un sistema de verificación del protocolo; y, (iii) la oportunidad de ampliar el mandato del

¹ En 2003, se añadió un Protocolo adicional mediante el cual se asignan responsabilidades a los países partes para manejar situaciones humanitarias en post-conflicto causadas por remanentes de guerra.

protocolo a hostilidades que no fueran de carácter internacional (Véase GICHD, 2007, 40). Por ello, al término de la década de los ochenta, se puso en evidencia la ambigüedad de la CAC y su inoperancia para “reducir el número de víctimas civiles de las minas terrestres”, aún cuando varios fueron los intentos de enmienda para subsanar las falencias identificadas.

Frente a lo descrito, diferentes actores internacionales² iniciaron la tarea de promover un nuevo instrumento internacional que prohibiera definitivamente el uso de minas antipersonal y suministrara mecanismos efectivos para hacer cumplir los compromisos tendientes a liberar al mundo de dichos artefactos. Esta voluntad se materializó en mayo de 1996, cuando, en la plenaria de clausura de la Primera Conferencia de revisión de la CAC, Canadá retoma la inquietud compartida por 40 Estados y diversas organizaciones internacionales, y se ofreció como anfitrión de una eventual Convención para la prohibición de minas antipersonal. De este modo, se dio inicio al “Proceso de Ottawa”³, el cual culminó en diciembre de 1997 con la firma de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción* (Convención de Ottawa).

Son varios puntos los que resulta pertinente resaltar de la mencionada Convención. En primera instancia, la Convención de Ottawa presenta una clara definición de su objeto de prohibición, de modo que diferencia las minas antipersonal de las minas antivehículo. Así, mientras que la Convención de Ottawa sólo prohíbe las primeras, “las normas establecidas en el derecho consuetudinario y en el Protocolo II a la CAC abarcan (adicionalmente) todas las minas antivehículo que pueden ser detonadas únicamente por vehículos o por tanques” (CICR, 1996, 7). De otro lado, con el fin de garantizar la total proscripción de las minas antipersonal, “en el tratado se identifica y se prohíbe una amplia gama de actividades, en particular el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo del arma” (CICR, 1998, 8).

En segundo lugar, la Convención de Ottawa prevé las obligaciones que contraen los Estados Parte para abordar la problemática. De esta manera, se obliga a cada Estado Parte a retirar y/o destruir, en un plazo de diez años contados a partir de la entrada en vigor de la Convención en cada país, todas las minas antipersonal bajo su jurisdicción o control. No obstante, en el tratado se considera la posibilidad de que algunos países puedan solicitar a los demás Estados Parte la concesión de una prórroga de máximo diez años, en aquellos casos en los que se presenten situaciones que obstaculicen la eliminación de todos los campos minados en su territorio. Cabe señalar que “es posible renovar dicha prórroga, lo que brinda la oportunidad a los Estados, que precisan asistencia, de presentar su caso y de buscar la ayuda apropiada (financiación, recursos humanos o asistencia técnica) para sus actividades de remoción de minas” (CICR, 1996, 10).

Igualmente, el tratado “insta a los países, en condiciones de ayudar, a que hagan todo lo posible para garantizar el cuidado, la rehabilitación y la reinserción de las víctimas de minas. En ese ámbito, se asigna un

² Particularmente, se resalta la importancia de la campaña emprendida por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Campaña Internacional contra Minas para estigmatizar alrededor del mundo el uso de las minas antipersonal y promover su prohibición.

³ Son varios los estados que participaron, decisivamente, en la redacción y definición de los términos de la Convención. Además de Canadá, como anfitrión, se resalta el papel de Francia, Noruega, Austria y Australia.

cometido especial al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja” (CICR, 1996, 10). Por último, la Convención establece un amplio portafolio de herramientas dirigidas a garantizar su cumplimiento, dentro de las que se cuentan la obligación de informar, periódicamente, sobre el estado de aplicación de la Convención, y la convocatoria regular de encuentros entre los Estados Parte para considerar cualquier asunto en relación con la aplicación o puesta en práctica de la Convención. La Tabla 1 presenta una sinopsis del tratado, según sus aspectos y puntos más relevantes.

Tabla 1. Aspectos más relevantes de la Convención de Ottawa

ASPECTO	PUNTOS	ARTÍCULOS RELACIONADOS
Alcance de la Convención	Definición de mina antipersonal	Artículo 2, párrs. 1 y 2
Elementos de la Convención dirigidos a la prohibición total	Poner término al empleo	Artículo 1, párr. 1(a)
	Prohibición del desarrollo y de la producción	Artículo 1, párr. 1(b)
	Prohibición del almacenamiento	Artículo 1, párr.1(b); Artículo 3, párr.1; Artículo 4; Artículo 6
	Prohibición de la transferencia	Artículo 1, párr. 1(b); Artículo 2, párr. 4
	Otras actividades prohibidas	Artículo 1, párr. 1(c)
Acciones para contener el problema	Limpieza de zonas minadas	Artículo 2, párr.5; Artículo 5; Artículo 6
	Asistencia a víctimas	Artículo 6, párr.3
Mecanismos para garantizar el cumplimiento de la Convención	Información relativa a la aplicación	Artículo 7
	Solución de controversias	Artículo 10
	Aclaración de dudas en lo que atañe al cumplimiento	Artículo 8
	Medidas nacionales para impedir violaciones	Artículo 9
	Evaluación y aplicación del tratado	Artículo 11; Artículo 8; Artículo 12; Artículo 13
	Potenciación y actualización del tratado	Artículo 13
Otros aspectos	Entrada en vigor, ratificación,	Artículo 16; Artículo 18

	aceptación, aprobación o adhesión	
	Reservas	Artículo 19
	Denuncia	Artículo 20

Fuente: CICR, 1998. Diseño: PAICMA

El avance de la Convención resulta ciertamente alentador. Hasta mayo de 2008, 153 Estados habían ratificado la Convención de Ottawa y dos más habían firmado el tratado (Véase Mapa 1). Adicionalmente, en 2004 los Estados partes se dieron cita en la ciudad de Nairobi (Kenia), con el propósito de evaluar los resultados obtenidos hasta ese momento y concretar un Plan de Acción para afrontar, con éxito, los retos que aún están pendientes. Dicho Plan, proyectado hasta 2009, señaló un total de 69 actividades dirigidas a garantizar la universalización de la convención y a profundizar los logros alcanzados en cada uno de los aspectos que demanda la acción de los Estados Parte (Véase GICHD 2007, 235-248). Sin embargo, hasta 2006, cuarenta Estados se habían abstenido de firmar la Convención de Ottawa, dentro de los que se cuentan siete de los nueve países donde, actualmente, se hace uso de minas antipersonal (Myanmar/Burma, Rusia, India, Irak, Líbano y Pakistán)⁴.

Mapa 1. Estados parte de la Convención de Ottawa



Fuente: GICHD, 2007; 232-234

Adicional al desarrollo de instrumentos internacionales particulares para prohibir el uso de minas antipersonal y atender las situaciones humanitarias que de ellas se derivan, cabe señalar un interés reciente por ampliar los criterios de intervención contra minas antipersonal a partir de otra rama del Derecho Internacional Público: los Derechos Humanos.

⁴ Afganistán y Colombia son los otros dos países donde se hace uso de minas antipersonal por parte de estructuras armadas ilegales. En Colombia el tratado entró en vigencia en 2001 y en Afganistán en 2003 (Véase Landmine Report 2006).

En concreto, el Enfoque de Derechos para la Acción Integral contra minas antipersonal se define como “una plataforma conceptual para el proceso de Desarrollo Humano la cual se basa, normativamente, en los estándares internacionales de Derechos Humanos y se dirige, operacionalmente, a promoverlos y protegerlos” (Horwood, 2003, 941). De esta manera, el Enfoque de Derechos comprende la integración de normas, estándares y principios de los instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos en planes, políticas y procesos de desarrollo interno. Entre los instrumentos más relevantes cabe resaltar la Declaración Universal de Derechos Humanos (adoptada en 1948), la Convención Internacional de Derechos Políticos y Civiles y sus dos protocolos adicionales (1966), y la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

El Enfoque de Derechos representa un salto cualitativo frente a los imperativos del enfoque de intervención humanitaria. Así, mientras que el ámbito de intervención del segundo se concentra en aliviar y satisfacer las necesidades básicas de los individuos afectados por minas antipersonal, el Enfoque de Derechos procura orientar la Acción Integral contra Minas para garantizar el Desarrollo Humano de los sobrevivientes y las comunidades afectadas por dichos artefactos. Lo anterior, en el entendido que el Desarrollo se considera “un derecho inalienable por virtud del cual toda la humanidad y todos los pueblos tienen el derecho de participar, contribuir y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político” (Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1986).

B. MAP/AEI/MUSE como obstáculo para el Desarrollo Humano y la superación de la Pobreza

Por definición, el Desarrollo Humano es el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a la gente para elegir, lo que implica dos aspectos: “la formación de capacidades humanas –tales como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas- y el uso que la gente hace de las capacidades adquiridas –para el descanso, la producción o las actividades culturales, sociales y políticas” (PNUD, 1990, 34).

Este enfoque pretende concebir el problema del bienestar social y del desarrollo más allá de una formulación restrictiva desde el enfoque del ingreso, consumo, necesidades básicas insatisfechas o capital humano. El desarrollo humano se diferencia de cada una de ellas en tanto considera que: (i) el nivel de bienestar depende del uso que se le dé al ingreso, antes que del ingreso mismo; (ii) existen bienes inmateriales que pueden llegar a ser más valorados que el ingreso; (iii) los seres humanos son mucho más que bienes de capital para la producción de bienes de consumo; y, (iv) los seres humanos no son sólo beneficiarios, sino también actores del proceso de desarrollo.

De hecho, el enfoque filosófico de *capacidad* que fundamenta el Desarrollo Humano, fue formulado como una alternativa a las teorías de justicia basadas en el concepto de bienes sociales básicos (Rawls) o en la tradición utilitarista (Bentham)⁵. “Aquí, no es la posesión de un bien o la utilidad que éste provea lo que

⁵ Los fundamentos filosóficos de la capacidad como teoría de justicia lo desarrolla Amartya Sen en el ensayo “Equality of What?”, publicado en 1980.

representa el bienestar, pero sí lo que la persona logra hacer con ese bien dadas las características del mismo, sus características personales y las circunstancias externas” (Saith, 2001, 6).

“El concepto de capacidad centra la atención en los funcionamientos que una persona puede o no lograr, dadas las oportunidades que tenga. Los funcionamientos se refieren a las diversas cosas valiosas que una persona puede hacer o ser, como vivir mucho tiempo, en condiciones de salud, de buena nutrición, relacionándose bien con otros de la comunidad, etc.” (PNUD, 1997). Como consecuencia, “el proceso de desarrollo debe por lo menos crear un ambiente propicio para que las personas, tanto individual como colectivamente, puedan desarrollar todos sus potenciales y contar con una oportunidad razonable de llevar una vida productiva y creativa conforme a sus necesidades e intereses” (PNUD, 1990, 36).

En este sentido, las minas antipersonal constituyen un obstáculo para el Desarrollo Humano y la superación de la pobreza, por cuanto imponen limitaciones sociales y generan circunstancias personales que implican una carencia de oportunidad real para vivir una vida valiosa y valorada (Véase PNUD, 1997, 18). La contaminación del territorio con estos artefactos constituye una vulneración de derechos fundamentales de los ciudadanos, como la vida y la libertad de movilidad, y un obstáculo para el desarrollo económico de las poblaciones afectadas. Adicionalmente, la presencia de este tipo de aparatos es la causa de confinamientos y desplazamientos forzados, al tiempo que limita los procesos de retorno de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen, sin contar la discapacidad física y las consecuencias psicológicas que adquieren los sobrevivientes y sus familiares.

Si se hace un paralelo con las oportunidades requeridas para el desarrollo humano y las violaciones de derechos que supone la existencia y/o sospecha de presencia de campos minados (Tabla 2) es posible entender, desde una perspectiva de *privación* (Ibidem, PNUD, 1997), cómo dichos artefactos generan un círculo vicioso con la situación de pobreza y vulnerabilidad. Por ejemplo, las minas antipersonal amenazan directamente el goce de una vida prolongada, cuya ausencia priva el acceso a cualquier otra oportunidad⁶.

Tabla 2. Desarrollo Humano y Derechos violados por MAP/MUSE

Categorías del Desarrollo Humano (Ranis, et al 2006; 6)	Derechos violados por la presencia y/o sospechas de campos minados (Horwood 2003; 942)
<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Desarrollo humano, el cual incluye una medida de salud, educación e ingreso • Bienestar mental (p.e. estado psicológico) • Empoderamiento (particularmente, frente a situaciones de privación) • Libertad política • Relaciones sociales 	<p>Vida, integridad física y bienestar socioeconómico en sentido amplio, lo cual incluye la limitaciones o privación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adecuada alimentación, medios para producir alimentos o acceder a agua potable

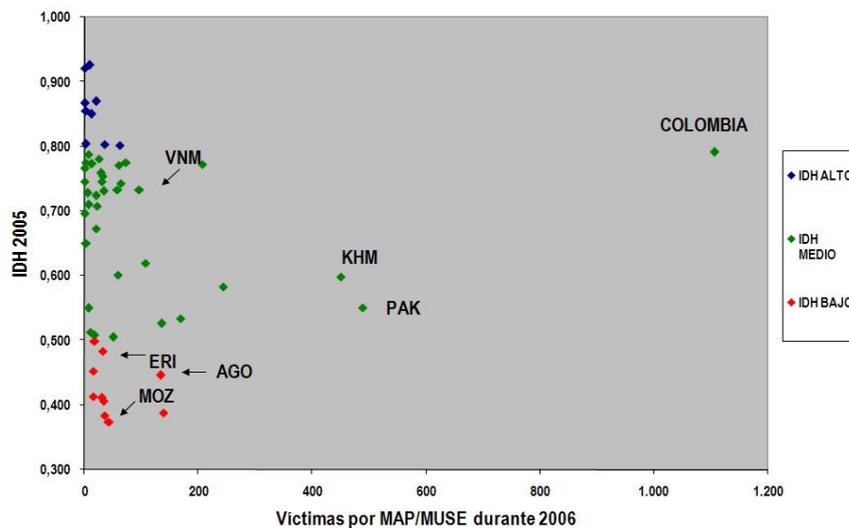
⁶ Se considera como opciones esenciales el goce de una vida prolongada, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente, en tanto que su ausencia puede obstaculizar el acceso a muchas otras oportunidades (PNUD, 1997, 17). Cabe señalar que la importancia de la seguridad física es reconocida en otros cuerpos teóricos. Así, en la filosofía analítica de E. Tugendhat, se concibe la seguridad como un requisito fundamental o condición previa para el establecimiento de un sistema de Derechos (Véase MDN, 2008, 20)

<ul style="list-style-type: none"> • Bienestar de las comunidades y ocio • Inequidad • Condiciones de trabajo • Condiciones de entretenimiento • Dimensiones de seguridad política (p.e. inestabilidad o violencia) • Dimensiones de seguridad económica (p.e. libertad de fluctuaciones económicas) • Condiciones ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de vida adecuado para la salud mental y psicológica, sin la presencia de miedo • Acceso a educación y condiciones de trabajo favorables y seguras • Adecuada vivienda y procesos de retorno seguros (en caso de desplazamiento forzado o refugiados) • Libertad de movimiento y libertad de asociación • Participación política • Acceso equitativo a servicios públicos y participación en la vida religiosa y cultural de las comunidades
---	--

Fuente: Ranis *et al*, 2006 y Horwood, 2003

De acuerdo con información del *Landmine Report 2007* y el *Informe de Desarrollo Humano de 2007*, el Índice de Desarrollo Humano del 83% de los países con nuevas víctimas se encuentra dentro del rango de países con niveles medio y bajo de Desarrollo Humano⁷. De este conjunto de países, sobresale el caso de Colombia como el país que registra el más alto nivel de Desarrollo Humano de aquellos que se encuentran en nivel medio y, concomitantemente, el país con mayor número de víctimas nuevas por minas antipersonal (Véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano 2005 vs. Países con mayor número de víctimas durante 2006



AGO (Angola); ERI (Eritrea); KHM (Cambodia); MOZ (Mozambique); PAK (Pakistán); VNM (Vietnam)

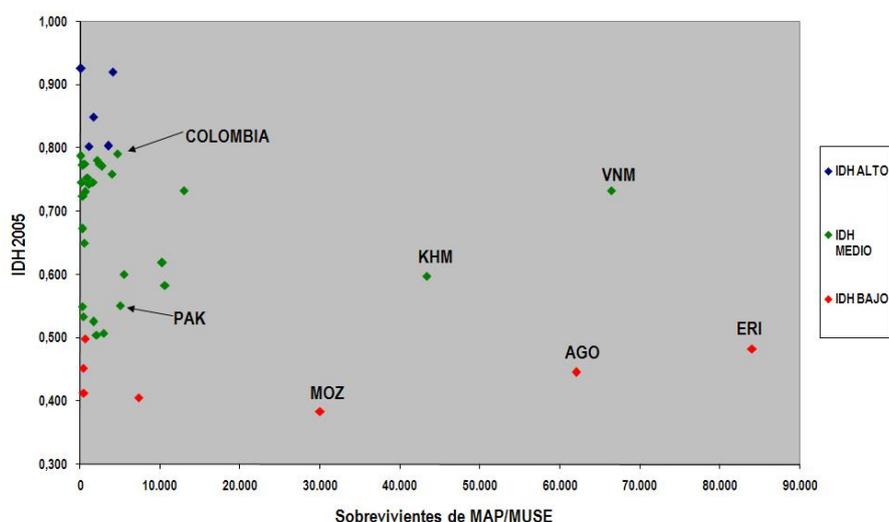
Fuente: Landmine Report, 2007; Índice de Desarrollo Humano, 2005. Cálculos: PAICMA

⁷ Cálculos corresponden a los 54 países que registraron nuevas víctimas por MAP y MUSE durante 2006, de acuerdo con la información reportada en el *Landmine Report*.

Es necesario aclarar que en el cálculo no se incluyen regiones de alta conflictividad como Chechenia o países con graves situaciones humanitarias como Afganistán, Liberia, Somalia e Irak, por cuanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo carece de los datos suficientes para estimar el Índice de Desarrollo Humano para estos países. Sin embargo, la sumatoria de nuevas víctimas en Somalia, Afganistán e Irak, equipara el nivel de afectación que, por minas terrestres, se presentó en Colombia durante 2006, según la información del *Landmine Monitor*.

De otro lado, cabe señalar que el 48% del total de sobrevivientes registrados pertenecen a siete países con bajos niveles de desarrollo humano y, un porcentaje igual, a 28 países con niveles de Desarrollo Humano medio. Desde esta perspectiva, el número acumulado de víctimas en Colombia es mucho menor al registrado en países con niveles de Desarrollo Humano más bajos como Vietnam, Cambodia, Eritrea, Angola y Mozambique⁸ (Véase Gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de Desarrollo Humano 2005 vs. Países con mayor concentración de víctimas (acumulado)



AGO (Angola); ERI (Eritrea); KHM (Cambodia); MOZ (Mozambique); PAK (Pakistán); VNM (Vietnam)

Fuente: Landmine Report 2007 e Índice de Desarrollo Humano 2005. **Cálculos:** PAICMA

Aun cuando en el corto plazo se evidencian casos, como en el de Colombia⁹, donde la sistemática utilización de minas por grupos irregulares contrasta con perspectivas optimistas de desarrollo, es claro que la

⁸ En Afganistán se calculan 52.000 sobrevivientes y en Somalia 4.627.

⁹ La explicación sobre este contraste reside en que el Índice de Desarrollo Humano hace relación a “promedios nacionales (que) encubren la distribución regional y local” (PNUD, 1990, 17). Como se desarrolla en apartados posteriores, la problemática de minas en el país se encuentra concentrada en sitios específicos donde el proceso de consolidación del control territorial tiene lugar. Este punto se desarrolla en el apartado II. “Dimensiones del problema de MAP-AEI-MUSE en Colombia y literal B del apartado III “Bases y supuestos de contexto país”.

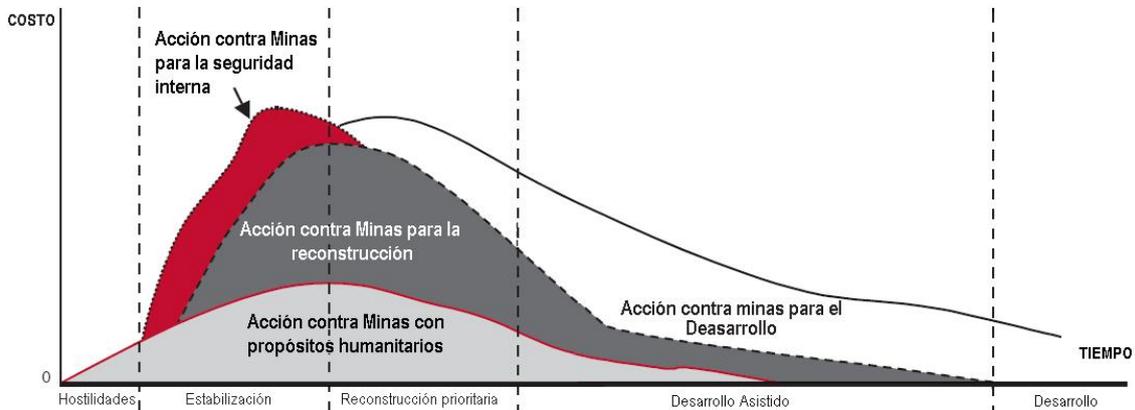
problemática de minas antipersonal impone retos adicionales a los países que tienen un camino pendiente para aumentar las oportunidades de elección de su población, dada una situación de violencia. En concordancia con esta visión, la formulación técnica de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) refleja el proceso evolutivo que se tiene que dar en un país o región para ampliar las oportunidades de las personas afectadas por las minas antipersonal, tal como lo evidencia los recientes desarrollos conceptuales de dos de los más importantes *centros de pensamiento* en la materia: Survey Action Center (SAC) y Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD).

Bob Eaton, Director ejecutivo del SAC, enmarca las necesidades de la AICMA según el contexto de cada país. De esta manera, Eaton señala tres etapas dentro de la acción contra minas (crisis, contención y desarrollo), a las cuales les adjudica un conjunto específico de prioridades. De esta manera, la experiencia histórica ha señalado que en la etapa de crisis la prelación es minimizar las oportunidades de situaciones humanitarias; en la de contención, estabilizar el número de accidentes; y, en la última etapa, adelantar las medidas necesarias para la rehabilitación y el desarrollo socio económico a gran escala. De esta manera, Eaton delinea claramente un proceso donde la intervención busca garantizar el derecho fundamental de la integridad física, como plataforma para la realización de otros derechos y la ampliación de otras oportunidades relacionadas con el aspecto socioeconómico, entre otros.

Justamente, “un número de países, como Bosnia-Herzegovina y Cambodia, están empezando a avanzar a esta fase (desarrollo). Otras naciones, como Angola y Etiopía, están trabajando para contener el problema. Y otras, como la República Democrática del Congo, se encuentran aún en estado de crisis, caracterizado por la continuidad de las hostilidades” (Eaton 2003, 912). De hecho, el argumento de Eaton ubica la realización de los Estudios de Impacto Socioeconómico (LIS, por sus siglas en inglés) como una actividad que suele articular el paso de un país del estado de “contención” al estado de “desarrollo”.

Desde una tesis evolutiva, el GICHD sostiene que la acción contra minas debe cambiar el énfasis según la etapa de transición en el que se encuentre un país (hostilidades, estabilización, reconstrucción, desarrollo asistido y desarrollo). Dentro de cada etapa, se perfila el tipo de acción contra minas de acuerdo con cuatro necesidades: asistencia humanitaria, seguridad, reconstrucción y desarrollo (Véase GICHD, 2007, 165). Como se aprecia en el Gráfico 3, el énfasis en cada tipo de acción se formula en función del momento de transición del país.

Gráfico 3. Los estados de un programa de acción integral contra minas estilizado.



Fuente: GICHD

Igualmente, resulta fundamental resaltar que el cambio de énfasis en el tiempo supone el éxito en la garantía de un conjunto de prerrequisitos básicos en materia de derechos fundamentales, apropiación de capacidades y establecimiento de oportunidades. Por supuesto, es necesario anotar que “esta descripción de la transición de situación de violencia a desarrollo es un modelo estilizado. En varios casos, el proceso de desarrollo continúa en algunas áreas mientras que otras se sepultan en la violencia. Las hostilidades pueden también reanudarse e interrumpir la transición de la fase de reconstrucción a la de desarrollo. Adicionalmente, no necesariamente todos los países transitan por todas las fases con la ayuda de los donantes; por ejemplo, la estabilización posterior al cese de hostilidades suele no requerirse cuando una parte se ha impuesto claramente sobre la otra (o cuando se presentó un conflicto entre Estados)” (Paterson y Filipino, 2006, 1).

II. DIMENSIONES DEL PROBLEMA DE MAP/AEI/MUSE EN COLOMBIA

Por mina antipersonal se entiende “toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas” (Artículo 2 de la Convención de Ottawa)¹⁰. Por su parte, el término Municiones sin Explotar se refiere a las municiones explosivas que han sido disparadas, arrojadas, lanzadas o proyectadas pero que permanecen sin explotar ya sea debido a mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón. En cualquier caso, la naturaleza de dichos artefactos implica que la activación de los mismos no pueda ser controlada por quien decide utilizar la mina o por quien abandona la munición en el campo de batalla. Una vez sembradas, el riesgo al que se enfrenta una población depende de su cercanía a un campo contaminado, independientemente de la continuidad de las acciones bélicas en la zona o la vigencia de la influencia de las estructuras amadas sobre el territorio.

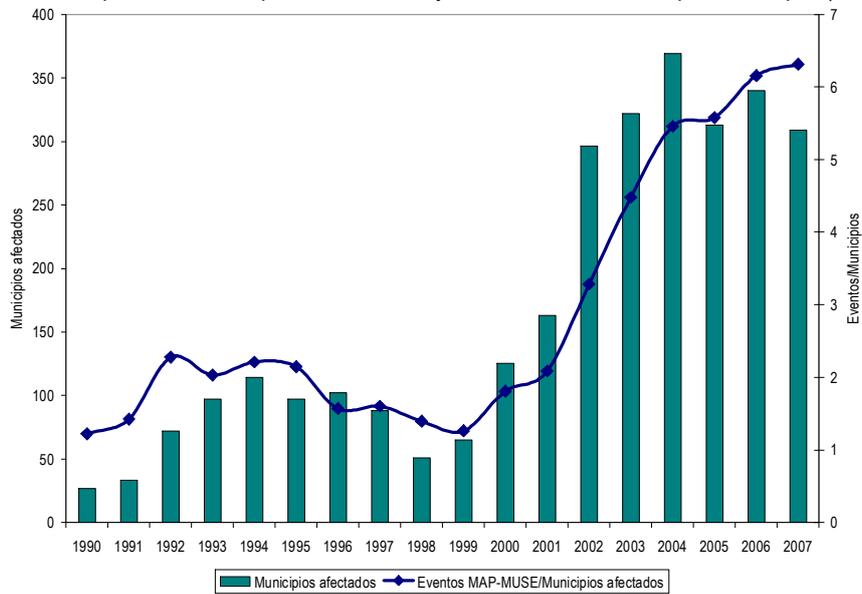
Según esta consideración, la dimensión de la problemática de las minas puede hacerse desde cuatro dimensiones: (i) la magnitud de la contaminación en el territorio; (ii) las características de las víctimas de MAP, AEI y MUSE; (iii) los factores de riesgo que determinan la probabilidad de ocurrencia de un accidente por la localización geográfica de los artefactos en mención; y, (iv) aquellos factores de vulnerabilidad que señalan una mínima capacidad de los afectados para enfrentar la adversidad impuesta por la presencia y/o sospecha de existencia de campos minados. Mientras que las dos primeras dimensiones son de carácter descriptivo, las dos últimas presentan consideraciones analíticas de la problemática y permiten dar un marco de interpretación de la misma en el contexto específico colombiano, razón por la cual requieren una mayor explicación.

A. Contaminación del territorio por MAP/AEI/MUSE

Según los registros del IMSMA, 31 de los 32 departamentos y el Distrito Capital han registrado algún nivel de contaminación por MAP/AEI/MUSE durante el periodo 1990- Agosto 2008. Según los registros del IMSMA, en el 61,8% de los municipios ha ocurrido al menos un evento relacionado con los artefactos en mención y en el 46% se ha registrado una víctima por estas circunstancias. Tal como se muestra en el Gráfico 4, en 2003 se registró el mayor número de municipios afectados por la problemática y la tendencia histórica señala un incremento sostenido en la densidad de eventos por municipio.

¹⁰ En el caso colombiano, el tipo de minas antipersonal utilizadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley son Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) o minas fabricadas artesanalmente.

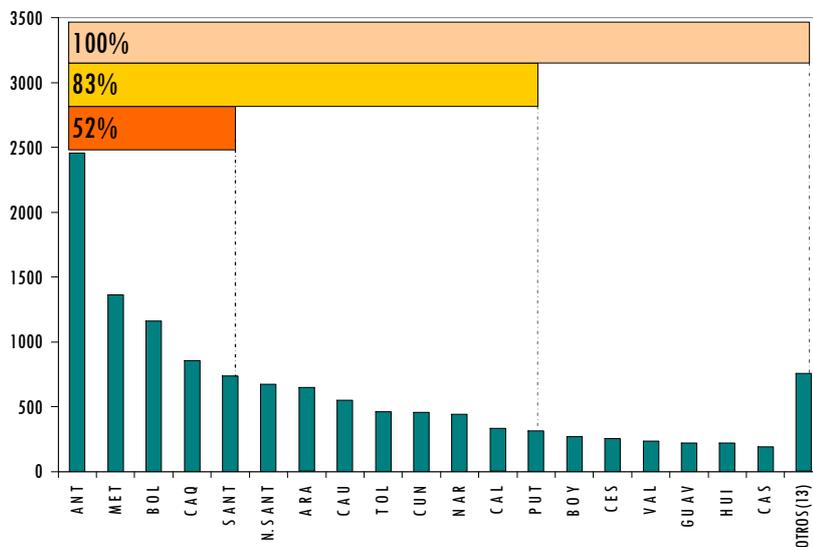
Gráfico 4. Municipios afectados por MAP-MUSE y densidad de eventos por municipio (1990-2007)



Fuente: IMSMA-PAICMA

Sin embargo, el fenómeno no se distribuye homogéneamente en el territorio nacional. Tal como se presenta en el Gráfico 5, el 52% de los eventos relacionados con MAP y MUSE entre 1990 y agosto de 2008 se concentraron en cinco departamentos: Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá y Santander.

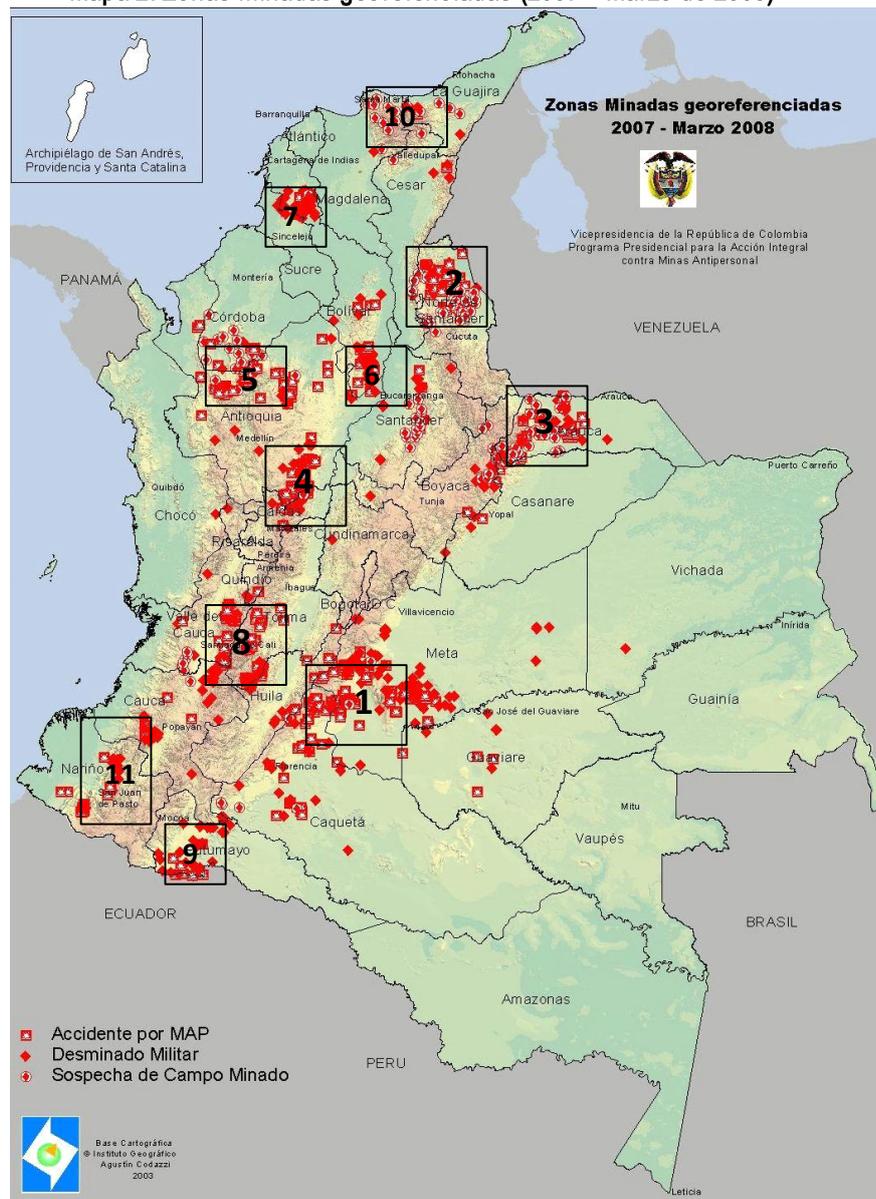
Gráfico 5. Concentración de eventos de MAP y MUSE a nivel departamental 1990-2008



Fuente: IMSMA-PAICMA

Ahora bien, dado que la dinámica de este tipo de fenómenos trasciende la división político administrativa, es posible identificar focos geográficos de la problemática. Entre el periodo 2007- marzo 2008, los eventos georeferenciados indican dinámicas de concentración en: (1) el Suroriente colombiano; (2) el Catatumbo; (3) las Selvas del Sararé; (4) el Suroriente antioqueño; (5) el Nudo de Paramillo (6) el Sur de Bolívar; (7) los Montes de María; (8) el Cañón de las Hermosas; (9) la frontera con el Ecuador en Putumayo; y, (10) la Sierra Nevada de Santa Marta.

Mapa 2. Zonas minadas georeferenciadas (2007 – Marzo de 2008)



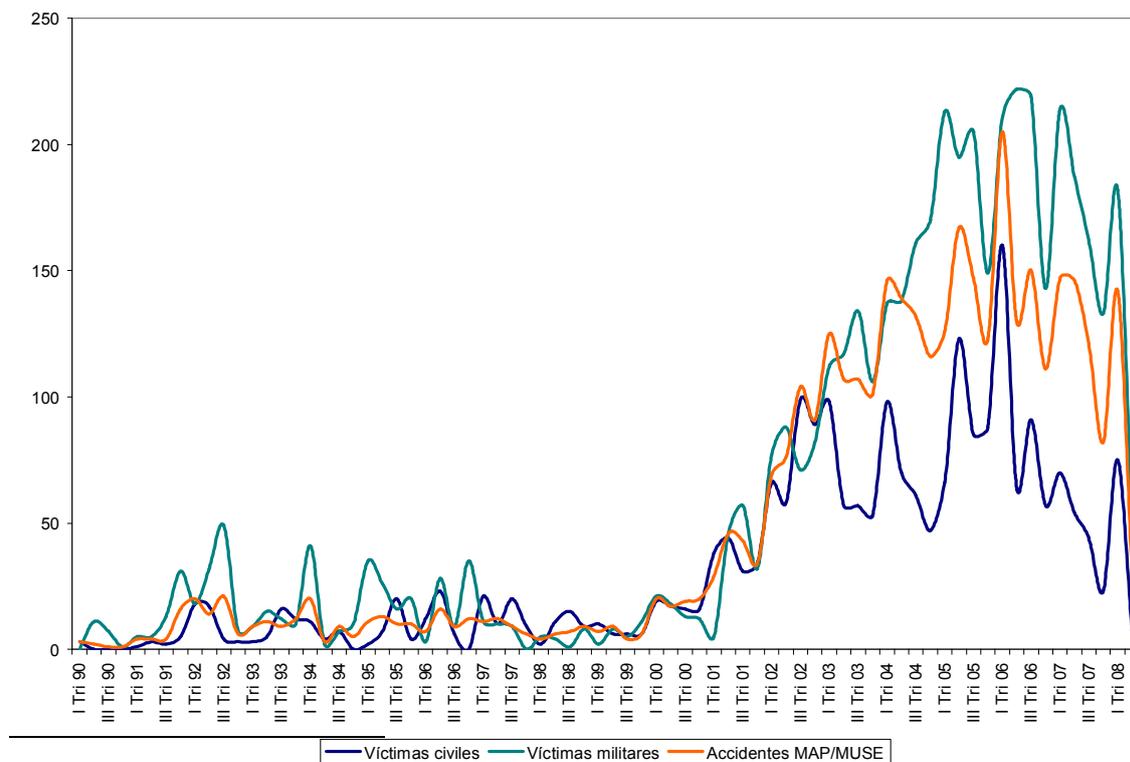
Fuente: IMSMA-PAICMA

Adicional a este panorama, con anterioridad a la ratificación de la Convención de Ottawa, en 34 bases militares bajo la jurisdicción de la Fuerza Pública se dispuso de campos minados como sistema de protección de las mismas (Véase el apartado relacionado con la ubicación y el estado de avance del proceso de limpieza de estas bases).

B. Víctimas de MAP/AEI/MUSE

Las minas antipersonal y las municiones sin explotar han afectado desde 1990 a 7.204¹¹ colombianos y a sus familias (Gráfico 6). Así, en Colombia se presentan tres víctimas por día, de las cuales una muere en el accidente y las otras dos resultan con algún tipo de daño físico y psicológico. En el periodo 1999 – 2002, el número de víctimas de MAP creció a un ritmo anual del 127%, mientras que para el periodo 2002 – 2007, esta variación fue del 9%. En 2007 se registró una reducción del número de víctimas que, en concordancia con las proyecciones para 2008, sugiere un cambio en la tendencia histórica. Si bien esta situación resulta alentadora, sólo en 2007, 887 colombianos resultaron víctimas de MAP/AEI/MUSE y, en lo corrido de 2008, 314 más han sido afectados.

Gráfico 6. Eventos y víctimas por MAP en Colombia I Trimestre de 1990 a 2 Trimestre de 2008

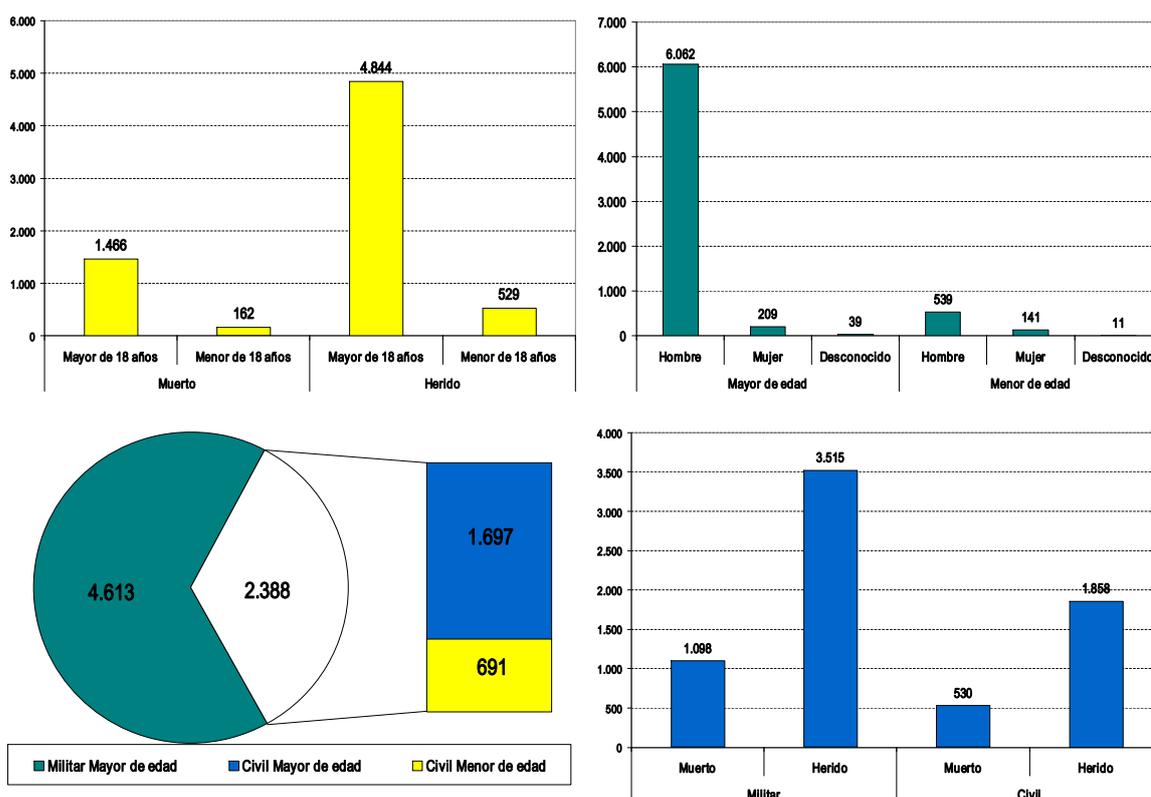


¹¹ Corte de información, 30 de agosto de 2008

Fuente: IMSMA-PAICMA

En su mayoría, los individuos afectados por minas antipersonal se caracterizan por ser hombres, mayores de edad y miembros de la Fuerza Pública. De esta manera, el 65,9% de las víctimas son miembros de la Fuerza Pública y el 31,4% son civiles. Adicionalmente, 698 niños¹² han sido afectados por la devastadora acción de estos artefactos. Un perfil comprensivo de las víctimas puede apreciarse en el Gráfico 7.

Gráfico 7. Caracterización general de las víctimas de MAP, AEI y MUSE¹³



Fuente: IMSMA-PAICMA

En cuanto al comportamiento territorial, recientemente se registró un menor número de víctimas por MAP y MUSE en 21 departamentos. De éstos, las reducciones más sustanciales en 2007 con respecto al año anterior ocurrieron en Cundinamarca, Magdalena, Guainía, Vaupés y Vichada, donde no se registraron víctimas durante 2007. En contraste, cinco departamentos reportaron un mayor número de víctimas. Así, se

¹² Corte de información, 30 de agosto de 2008

¹³ Corte de información, Primer semestre de 2008

presentaron incrementos en Quindío (pasó de 0 a 7 víctimas), Guaviare (10 a 19), Santander (3 a 5), Arauca (60 a 99) y Putumayo (14 a 23) (Véase Mapa No. 3). En concordancia con la tendencia histórica, Antioquia continuó concentrando el mayor número de víctimas a nivel nacional (16,3% durante 2007). Arauca concentró el 11,3% de las víctimas, ocupando el segundo lugar. Tolima concentró el 10,9% y Nariño el 9,8% (Véase Mapa 3).

Mapa 3. Variación porcentual de víctimas por MAP y MIUSE (2006-2007)



Fuente: IMSMA-PAICMA

C. Factores de riesgo y vulnerabilidad

Antes de señalar los factores de riesgo y vulnerabilidad asociados con la existencia y/o sospecha de presencia de campos minados en Colombia, conviene establecer con toda claridad el alcance de estos dos conceptos¹⁴. De un lado, el concepto de riesgo hace referencia a la contingencia o proximidad de un daño, en un escenario de incertidumbre. De manera analítica, el riesgo remite a la posibilidad de que un resultado indeseado suceda o no, y a la magnitud del eventual resultado. A partir de esta concepción, se puede definir el riesgo como “la combinación de la probabilidad de ocurrencia de un perjuicio y la severidad de dicho perjuicio” (ISO/IEC GUIDE 51:1999(E))¹⁵.

En términos generales el perjuicio, o pérdida, hace referencia al “daño o herida física a la salud de las personas, o el daño a la propiedad o al ambiente” (ISO/IEC GUIDE 51:1999(E)). Una interpretación amplia incluiría dentro del conjunto de perjuicios aquellos relacionados con las situaciones que puedan obstruir el disfrute integral de los derechos amparados por el ordenamiento legal o interrumpir el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades. En este orden de ideas, las Normas Internacionales para las Actividades relativas a Minas (IMAS, por sus siglas en inglés) han adaptado la definición propuesta en el documento ISO/IEC GUIDE 51:1999(E) como “la probabilidad y severidad del daño físico a la gente, propiedad o el ambiente causado por la detonación no intencional de una mina o de un explosivo remanente de guerra” (IMAS 04.10)¹⁶.

Por su lado, la vulnerabilidad hace relación a la capacidad que tiene un individuo o comunidad para sortear con éxito la materialización de la hipótesis de daño. Para total claridad al respecto conviene reseñar la explicación consignada en el documento de Acción Social “Sistema municipal de valoración de vulnerabilidad y riesgo por Desplazamiento Forzado en Colombia”. En este estudio, la vulnerabilidad es definida como una medida de capacidad de los afectados para enfrentar la adversidad impuesta por una amenaza. Para el caso de desplazamiento forzado por la violencia, los autores identifican tres factores generales para enfrentar la adversidad que dicho fenómeno genera: el nivel de desarrollo humano, el acervo de capital social y la dotación local de recursos para el desarrollo social.

“De la combinación de un nivel dado de riesgo y un nivel determinado de vulnerabilidad social, resultan procesos efectivos que generan una verdadera conmoción social” (Acción Social, *mimeo*). Esta última, está concebida como una “medida de los efectos desestabilizadores (perturbadores, intranquilizantes, etc.) que se desencadenan como consecuencia necesaria del desplazamiento forzado y, por lo tanto, alude a los costos que generó el hecho” (Acción Social, *mimeo*). Extrapolando el concepto a la problemática de minas, la conmoción social aludiría a la valoración de los costos humanos y sociales generados por la ocurrencia de un accidente específico por minas antipersonal o municiones sin explotar. Con fines ilustrativos, en el Cuadro 8 se presenta un esquema de Conmoción Social para el caso de minas antipersonal, de acuerdo a los

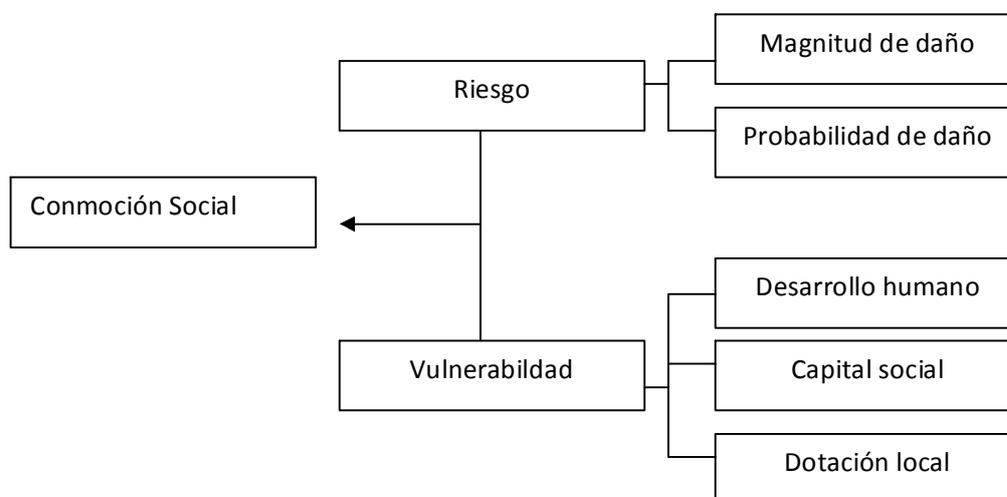
¹⁴.

¹⁵ El ISO/IEC GUIDE 51:1999(E) provee estándares y lineamientos para la inclusión de aspectos de seguridad relacionado con personas, propiedad, medio ambiente o cualquier combinación entre éstos.

¹⁶ El IMAS 04.10 corresponde al Glosario de términos para la Acción Integral contra Minas, definiciones y abreviaciones.

desarrollos conceptuales del IMAS 04.10 y el estudio “Sistema municipal de valoración de vulnerabilidad y riesgo por Desplazamiento Forzado en Colombia”.

Gráfico 8. Conmoción social, riesgo y vulnerabilidad



Fuente: ISO/IEC GUIDE 51:1999(E)-Acción Social. **Adaptación:** PAICMA

Cabe señalar que, según el Glosario Nacional Básico General de términos para la AICMA (2006), riesgo “se entiende como el grado de daño, destrucción o pérdida posible o esperada y encuentra (sic) en función de la probabilidad de ocurrencia de un evento peligroso (la amenaza) y de la evaluación que pueda hacerse de la vulnerabilidad de los elementos (personas, bienes) expuestos a la amenaza” $R = f(A*V)$. Este concepto, que se distancia del enfoque del ISO/IEC y del IMAS, parte de la adaptación de Uribe (2004) de una ecuación usada por Cardona (1993) para el análisis de riesgo en relación con los desastres naturales.

I. Factores de Riesgo: Lógica del uso sistemático de MAP/AEI por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley

De manera general, la probabilidad de ocurrencia de un accidente por minas antipersonal depende de la probabilidad de que un área haya sido minada por los grupos armados al margen de la ley. De este modo, los factores de riesgo asociados con las minas en Colombia se encuentran vinculados a la lógica de su utilización por parte de los grupos en cuestión. Particularmente, el afán de estos grupos por proteger áreas de refugio estratégico, controlar zonas de interés económico y someter segmentos de la población civil a sus designios, ha configurado dentro de la geografía cercos conformados por minas antipersonal. Es claro que estos objetivos no son recientes, pero sí la incapacidad de dichas estructuras armadas de ejercer dominio directo y recurrir a tácticas de desgaste indirecto como lo son las minas antipersonal. Por ello, hay que ubicar la lógica de la utilización de dichos artefactos dentro del proceso de debilitamiento decisivo de las guerrillas en el contexto de la Política de Seguridad Democrática.

Para el 2002, los GAML se encontraban en ofensiva contra el Estado colombiano, los niveles de inseguridad y los diferentes indicadores de violencia venían en aumento lo que amenazaba seriamente la institucionalidad. Ante esta situación, el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe puso en marcha la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), la cual pretendía “recuperar y asegurar la institucionalidad y el imperio de la ley, permitir el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en todos los rincones del territorio nacional, y restituir la tranquilidad y la confianza de los colombianos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2007). Para lograr estos objetivos, en el marco de la PDS se impulsaron una serie de estrategias que pretendían asegurar el control territorial, defender la soberanía y consolidar la presencia estatal en las zonas más afectadas por la violencia.

En este contexto, los GAML buscaron desarrollar capacidades tácticas que, siguiendo el principio de economía de fuerza, les permitieran adaptarse a las condiciones adversas estratégicas y garantizar su supervivencia. Así, en la medida que dejaron de operar en grandes unidades y renunciaron a la iniciativa de adelantar grandes acciones bélicas, dichas organizaciones optaron por dividir sus fuerzas en pequeños grupos, en procura de reducir al máximo las bajas propias y los costos de operación, al igual que emprender acciones intermitentes de *hit and run*, con el objetivo de desgastar la iniciativa de la Fuerza Pública a partir de una activa campaña de atrición¹⁷.

Desde una perspectiva analítica, y de acuerdo con los postulados de J. Hirsefield sobre tecnologías de la guerra, la habilidad de transformar recursos en capacidad ofensiva bajo diversas circunstancias geográficas y contextos humanos es lo que determina el comportamiento de los actores en una contienda bélica (Véase Restrepo, 2001). De esta manera, las partes buscan maximizar la eficiencia con las que pueden transformar recursos humanos y materiales en éxitos en el campo de batalla o la “contundencia” militar. En una confrontación asimétrica, las partes en desventaja “tienen incentivos para, racionalmente, pelear más duro, ser más eficientes y generar mayor contundencia con los recursos a su alcance. Esto explica por qué, con pocas excepciones, los grupos militarmente más débiles acuden a prácticas terroristas o atroces buscando aumentar la contundencia de su accionar militar” (Ibíd, Restrepo, 2001).

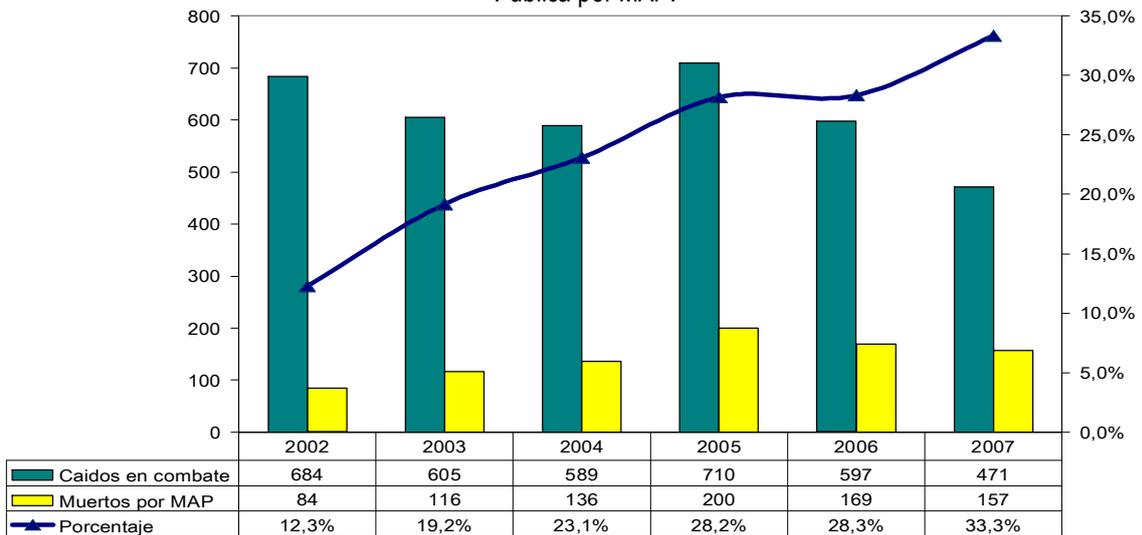
De manera concreta, en el caso colombiano, esta apreciación se evidencia en el perfil del portafolio armado¹⁸ de las guerrillas durante el periodo 2002-2007. El aumento de acciones terroristas y accidentes por minas antipersonal se incrementa conforme aumenta el número de combates por iniciativa de la Fuerza Pública y disminuye la participación de acciones bélicas que requieren mayores recursos operativos como las emboscadas y los ataques a poblaciones e instalaciones.

¹⁷ En las guerras de atrición la tecnología militar dificulta un triunfo rápido, dada la baja contundencia de las acciones de cada una de las partes. Dentro de una guerra insurgente, la atrición “remite a una serie de operaciones violentas, no necesariamente frontales, que buscan desgastar al otro de manera gradual” (Lair, 2005, 131). En si misma, la atrición equivale a la puesta en marcha de la estrategia de aproximación indirecta, cuyo objetivo no es sólo el desgaste militar progresivo, sino principalmente busca dislocar psicológicamente al enemigo. De esta manera, el enemigo perdería su voluntad de lucha y colapsaría, demostrando así la incapacidad del régimen para gobernar (Moroni et al., 1995, 24).

¹⁸ Hay que enfatizar que el concepto de “portafolio armado” tiene un carácter operacional, por ello no se debe confundir con el tradicional concepto de combinación de todas las formas de lucha, el cual hace relación a la instrumentalización de instituciones políticas para subvertir el orden institucional.

Según la lógica señalada, la utilización táctica de minas antipersonal toma una importancia trascendental dentro de los cálculos de los GAML. Éstos, utilizan las minas antipersonal como una alternativa eficiente que les permite reducir la exposición de sus hombres, a la vez que infringen el máximo nivel de daño dentro de las filas enemigas y comprometen una mínima capacidad armada. Una muestra de esta eficiencia se puede apreciar en los Gráficos 9 y 10. Tal como se evidencia, las víctimas de MAP de la Fuerza Pública han incrementado, sostenidamente, su participación dentro del total de miembros de la Fuerza Pública caídos y heridos en combate desde 2002, hasta llegar a representar cerca de la tercera parte en los últimos años.

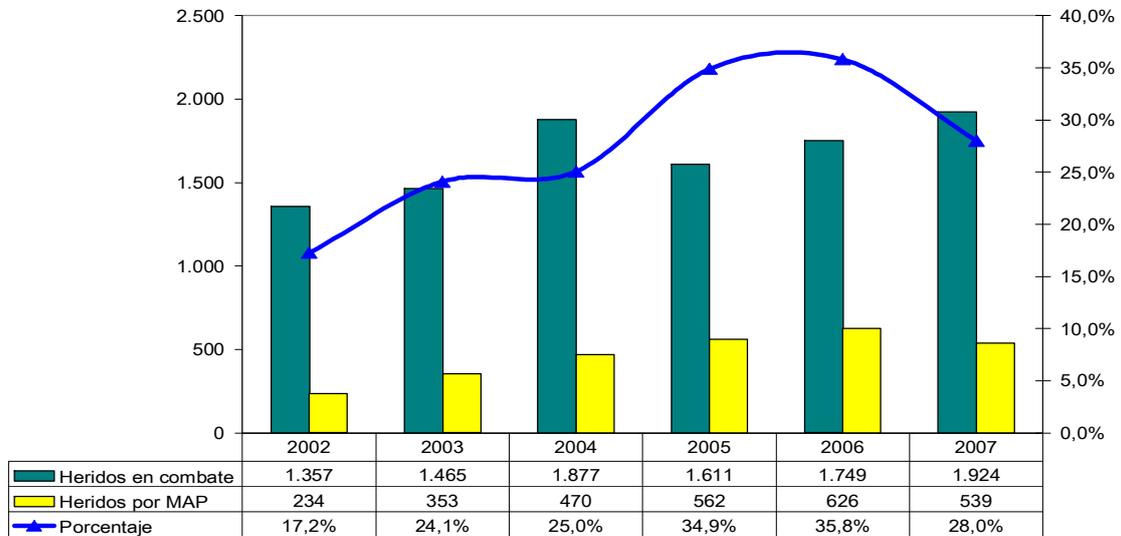
Gráfico 9. Relación de miembros de la Fuerza Pública asesinados en combate y víctimas letales de la Fuerza Pública por MAP.



Fuente: IMSMA-PAICMA, MDN

En tanto que las minas aumentan los costos de la ofensiva del contrincante, a la vez que preservan la fuerza propia, los GAML utilizan dichos artefactos para evitar “los cercos de la Fuerza Pública y el consiguiente aniquilamiento o rendición de su tropa. También les permite establecer cercos hacia adentro de un territorio, de modo que pueden proteger el interior de las fronteras de sus zonas bajo control” (Echandía, 2007). De este modo, el uso de dichos artefactos constituye un recurso económico para asegurar el control estratégico de aquellas zonas de importancia económica y militar que no pueden defender en combate, e imponer costos al avance de la iniciativa oficial en las áreas donde pretenden refugiarse.

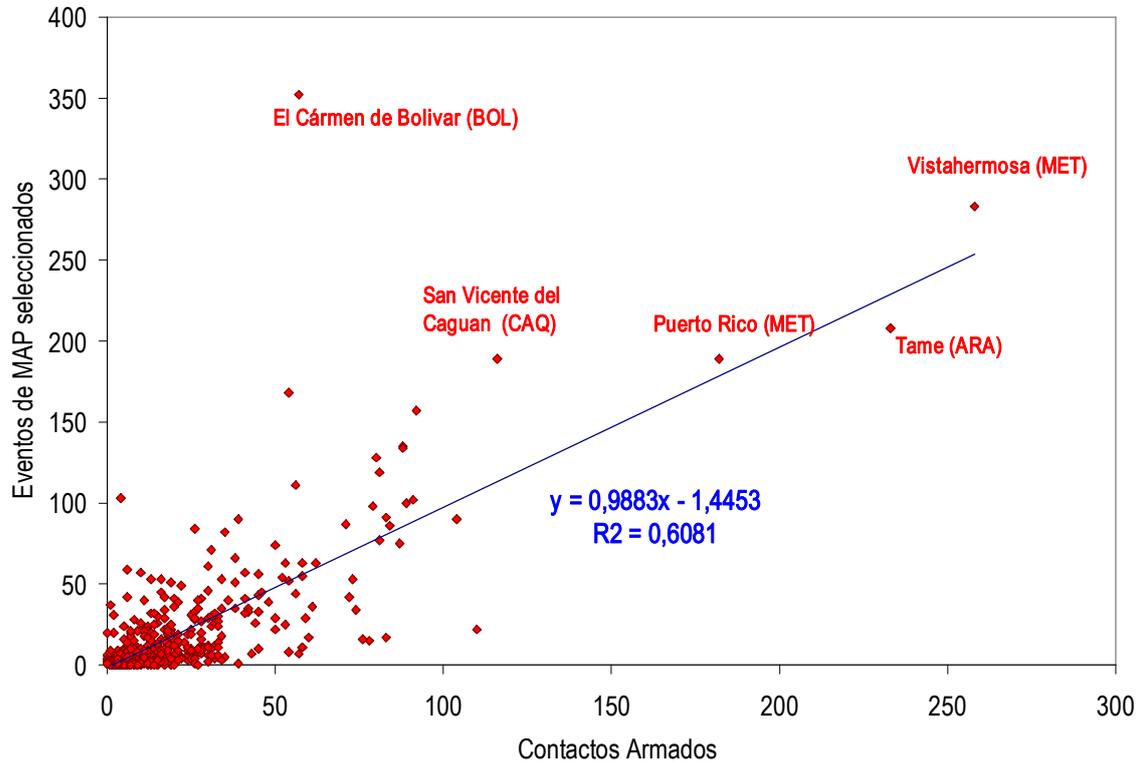
Gráfico 10. Relación de miembros de la Fuerza Pública heridos en combate y víctimas no letales de la Fuerza Pública por MAP.



Fuente: IMSMA-PAICMA, MDN

Al respecto, es preciso señalar que existe una fuerte correlación geográfica entre el número de eventos que suponen la existencia de campos minados (sospecha de campo minado, desminado militar y accidente de MAP) y la intensidad de la ofensiva militar del estado colombiano (medido por el número de contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública). Tal como se aprecia en el Gráfico 11, para 2002-2007, esta relación es más evidente en los municipios de Vista Hermosa (Meta), Tamé (Arauca), Puerto Rico (Meta) y San Vicente del Caguán (Caquetá). En el caso de El Carmen de Bolívar (Bolívar) se registra un elevado número de eventos relacionados con minas antipersonal, aún cuando la intensidad de contactos armados es relativamente baja.

Gráfico 11. Dispersión geográfica de municipios colombianos según eventos de minas antipersonal (seleccionados) y contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública (2002-2007)

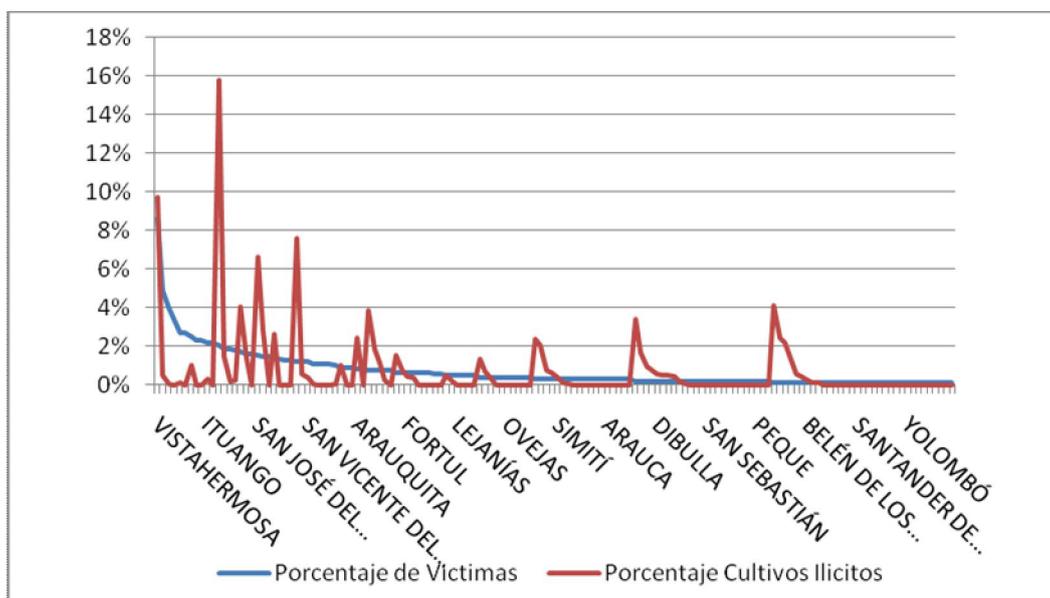


Fuente: IMSMA-PAICMA, Observatorio de DD.HH y DIH. Cálculos: PAICMA

Adicionalmente, es necesario enfatizar el hecho de que los GAML hacen un uso sistemático de minas antipersonal con el fin de evitar la destrucción de cultivos ilícitos y laboratorios ilegales. Así, gran número de artefactos han sido sembrados en zonas vitales para la financiación de los GAML, donde existen cultivos ilícitos o rutas para el tráfico de todo tipo de productos ilegales (véase gráfico 12)¹⁹. Territorios éstos que, por lo general, son alejados, no cuentan con infraestructura, tienen estructuras de producción limitadas y se encuentran habitados por individuos en condiciones de pobreza y baja escolaridad. Las minas se han convertido, además, en un recurso frecuente para desincentivar la estrategia de erradicación manual de cultivos ilícitos. Debido a la acción devastadora de dichos artefactos, entre enero de 2006 y febrero de 2008, 52 campesinos se han accidentado durante labores de erradicación manual de cultivos ilícitos.

Gráfico 12. Porcentaje de víctimas y porcentaje de cultivos ilícitos que aporta cada municipio (2005)

¹⁹ Otro factor que da cuenta de la alta presencia de minas en los territorios donde existen cultivos ilícitos lo establece la comparación entre el promedio nacional de cultivos ilícitos por municipio (137 hectáreas) y el promedio de cultivos ilícitos por municipio en los que presentaron alguna víctima por MAP, AEI o MUSE (311 hectáreas)

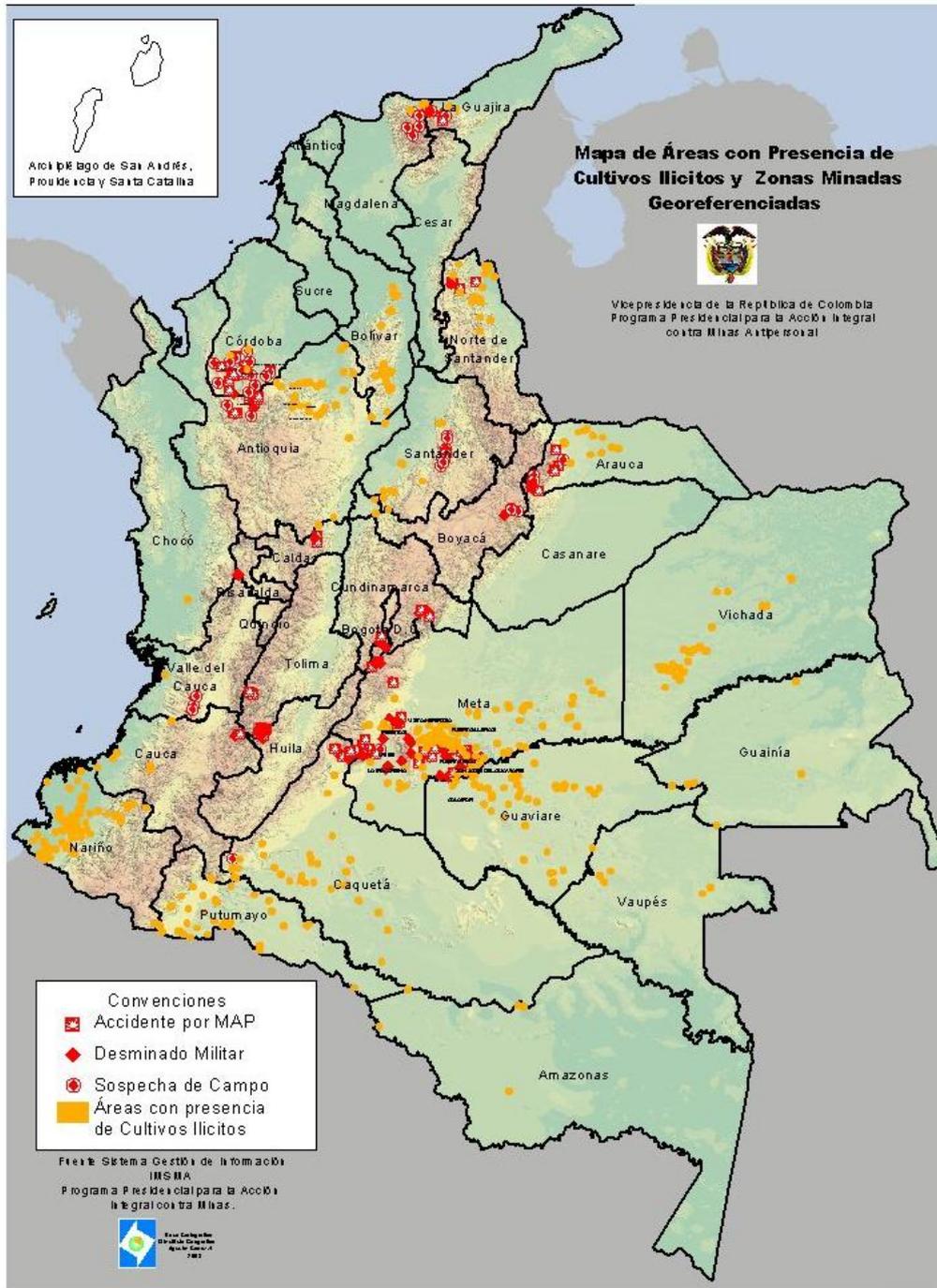


Fuente: Víctimas IMSMA, Cultivos Ilícitos UNODC-SIMCI

En concordancia con lo anterior, y de acuerdo a la información georeferenciada disponible²⁰, es posible apreciar una concurrencia de eventos relacionados con dichos artefactos y áreas con presencia de cultivos ilícitos en varias zonas del país. Algunas de estas áreas se encuentran en inmediaciones del Nudo de Paramillo, la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte del país, las selvas del Catatumbo y el pie de monte araucano en el noroccidente, y varios otros puntos geográficos en el suroriente colombiano (véase Mapa 4).

²⁰ Sólo cerca del 30% de los eventos de MAP y MUSE cuenta con coordenadas.

Mapa 4. Zonas minadas georeferenciadas coincidentes con áreas de cultivos ilícitos



Fuente: IMSMA-PAICMA, SIMSI (Eventos de minas comprendidos entre 1990 y 2007. Áreas de cultivos ilícitos en 2005)

Por último, y aún cuando el dominio de poblaciones ha sido puesto en un segundo plano por las guerrillas gracias al avance decisivo del control territorial por parte de la Fuerza Pública, es necesario anotar que la generación de cercos hacia adentro incluye el confinamiento de la población civil, como método sucedáneo del dominio territorial producto de la presencia *in situ* de las estructuras armadas. De este modo, los GAML aprovechan la asimetría de información de la ubicación de los campos minados para generar dentro de la población civil incentivos para someterse al poder armado ilegal, ya sea advirtiendo sobre su ubicación u ocultándola. De allí que, en casos de reconfiguración demográfica, al igual que en casos de desplazamiento forzado, exista un mayor riesgo en la población civil que no conoce la zona.

II. Factores de vulnerabilidad

Las comunidades expuestas al riesgo de caer en un campo minado suelen presentar altos niveles de vulnerabilidad. El carácter rural de la problemática converge con situaciones preexistentes de exclusión, pobreza y bajos niveles de desarrollo lo que, en perspectiva, convierte la vulnerabilidad en una situación generalizada. La baja tasa de escolaridad de algunos municipios, las condiciones de pobreza de sus habitantes, la baja cobertura de servicios públicos y las precarias condiciones de infraestructura hacen que realizar cualquier tipo de intervención, como Talleres de Educación en el Riesgo, Atención médica, psicológica y socioeconómica a las Víctimas o Desminado Humanitario, sea una labor dispendiosa y costosa lo que limita la atención del problema.

Estos factores de vulnerabilidad se reflejan al analizar las condiciones de los municipios víctimas de MAP, MUSE y AEI en el 2005 y compararlos con las cifras del censo de 2005. Así, si se toma el promedio de todos los municipios del país en cobertura de teléfono, acueducto, energía eléctrica y alcantarillado, inasistencia escolar, e índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se observa que las cifras están por debajo, en el caso de las cifras de cobertura y, por encima, en el caso de inasistencia escolar y NBI, con respecto a los municipios que en ese año presentaron alguna víctima de minas. Igualmente, si se hace el mismo ejercicio con los 11 municipios con más víctimas de minas, se observa que su situación es más difícil que la de los otros municipios²¹ (Véase Cuadro 1).

²¹ Vale la pena aclarar que el promedio de los municipios nacionales que se presenta no es igual a la cobertura nacional en virtud de la distinta distribución de la población.

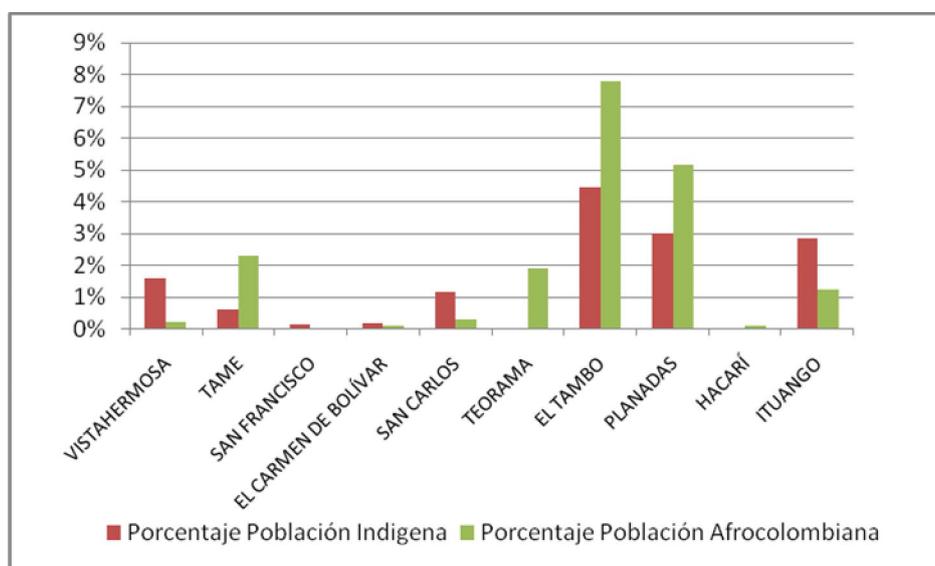
Cuadro 1. Promedio de Cobertura de Servicios Públicos, Inasistencia Escolar y NBI, para el año 2005 en todos los municipios, en municipios con víctimas de MAP y MUSE y en los once municipios con más víctimas de MAP y MUSE

Municipio	Cobertura teléfono	Cobertura acueducto	Cobertura Energía E.	Cobertura Alcantarillado	Inasistencia escolar	NBI
Promedio municipios nacional	18,7%	65,1%	84,7%	44,1%	25,9%	42,0%
Promedio municipios por MAP y MUSE	18,4%	59,0%	77,6%	45,9%	28,8%	45,8%
Promedio 11 municipios más afectados por MAP y MUSE	14,2%	47,8%	76,2%	38,4%	33,3%	63,0%

Fuente: DANE-IMSMA. Cálculos: PAICMA

Sumado a lo anterior, en los municipios afectados por minas se encuentran algunas comunidades que por sus características culturales requieren una intervención diferencial. Tal es el caso de las poblaciones afrocolombianas e indígenas las cuales, dada su cosmogonía, percepción de la naturaleza y desarrollo cultural, requieren de enfoques de atención especiales en aras de disminuir el riesgo por estos artefactos (véase Gráfico 13). Al respecto, se ha evidenciado que el aislamiento de algunas comunidades y sus costumbres ancestrales son factores que cuentan y que pueden limitar la divulgación de comportamientos seguros dirigidos a prevenir la ocurrencia de accidentes por minas antipersonal y municiones sin explotar.

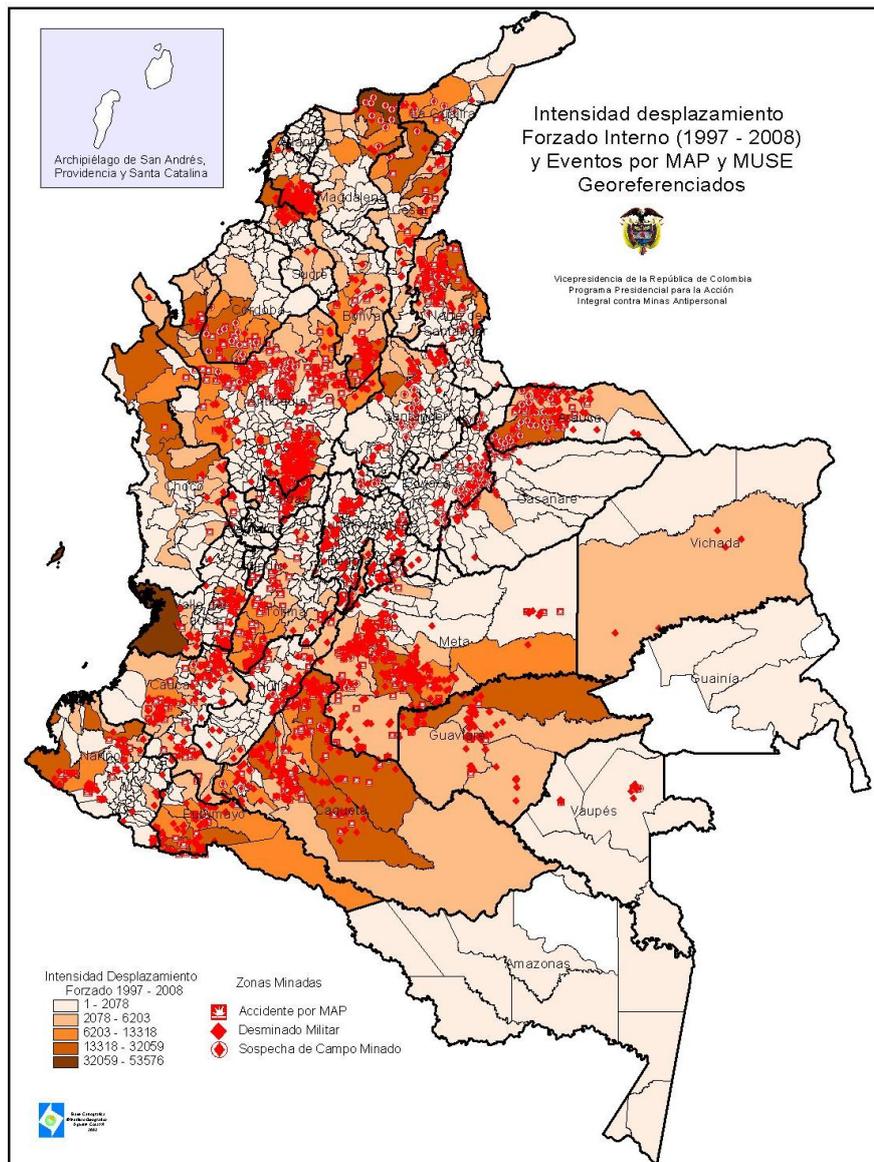
Gráfico 13. Porcentaje de Población Indígena y Afrocolombiana de los 11 municipios con más víctimas de minas en 2005



Fuente: Cálculos propios con base en Censo 2005, DANE

Otra situación de vulnerabilidad especial proviene de la relación entre desplazamiento forzado y presencia y/o sospecha de existencia de campos minados. Según información de Acción Social y el PAICMA, 270 individuos afectados por minas antipersonal han sido identificados, igualmente, como víctimas de desplazamiento forzado. De hecho, el primer quintil de los municipios con mayor número de desplazados en el país concentra el 76% de los eventos relacionados con MAP y MUSE en Colombia, situación que se puede evidenciar en el Mapa 5.

Mapa 5. Concentración de desplazamiento forzado y eventos de MAP/MUSE en los municipios colombianos (2002-2008)



Fuente: IMSMA-PAICMA Acción Social. Georeferenciación: PAICMA

Desde este enfoque, las minas antipersonal toman características tanto de amenaza situacional como de amenaza proferida. En algunos casos, y por ocasión de combates, las minas antipersonal utilizadas por los GAML contra la Fuerza Pública generan una amenaza fortuita a la población civil que habita en la región y, como daño colateral, episodios de desplazamiento (amenaza situacional). En otras ocasiones, el desplazamiento se origina por la intención deliberada de los GAML para impedir la libre movilización de la población civil, el acceso a bienes públicos y el abastecimiento de alimentos mediante estos artefactos (amenaza proferida). De cualquier modo, la presencia o sospecha de existencia de campos minados se establece como uno de los más importantes obstáculos cuando las familias buscan recuperar, en su lugar de origen, el ejercicio integral de los derechos vulnerados por la situación de desplazamiento.

III. LOGROS DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA (1997- 2007)

“El objetivo de la Acción Integral contra Minas es **reducir el riesgo** de las MAP y MUSE a niveles en los cuales las personas puedan vivir seguras; en donde el desarrollo económico, social y sanitario se encuentre libre de los constreñimientos impuestos por la contaminación de MAP y MUSE; y, en donde las necesidades de las víctimas puedan ser atendidas”²². En consecuencia, la AICMA consta de cinco ejes dirigidos a reducir los efectos sociales, económicos y ambientales de las minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar, a saber:

- **Educación en el Riesgo de las Minas Antipersonal (ERM):** Proceso que promueve entre los grupos de riesgo la adopción de unas pautas de comportamiento más seguras y que sirve de vínculo entre las comunidades afectadas, otros componentes de la AICMA y otros sectores.
- **Desminado Humanitario (DH):** Actividades conducentes a la eliminación de los peligros derivados de minas y municiones abandonadas sin explotar.
- **Asistencia a las víctimas (AV):** Se refiere a toda ayuda, socorro, consuelo y apoyo proporcionados a las víctimas con el objetivo de reducir las complicaciones médicas y psicológicas inmediatas y a largo plazo causadas por su trauma.
- **Destrucción de arsenales almacenados:** Procedimiento de destrucción física para lograr la reducción continua de las reservas nacionales de minas antipersonal.
- **Cabildeo contra la utilización de minas antipersonal (Advocacy):** En el contexto de la AICMA, este término se refiere al apoyo público, a recomendaciones o a la publicidad para eliminar, o al menos reducir, el peligro de las minas y las municiones abandonadas sin explotar.

Igualmente, el IMAS 04.10 prevé otras actividades coadyuvantes como componentes de apoyo de la AICMA, tales como la evaluación y la planeación, la movilización de recursos y la fijación de sus prioridades, la gestión de la información, el perfeccionamiento de las calificaciones profesionales y la formación del personal, la administración de calidad y el empleo de un equipo eficaz, eficiente, adecuado y seguro.

El siguiente apartado ofrece un panorama general de la apropiación e implementación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia. De esta manera, en un primer momento, se recapitula el proceso de adaptación y apropiación del concepto de la AICMA en el contexto colombiano. Posteriormente, se explican las características de la estructura institucional de la AICMA en Colombia y, por último, se recapitulan los principales logros en materia de los componentes de Acción Integral: Coordinación, Desminado Humanitario y destrucción de arsenales, Educación en el Riesgo y Asistencia a Víctimas.

²² “The objective of mine action is to reduce the risk from landmines and ERW to a level where people can live safely; in which economic, social and health development can occur free from the constraints imposed by landmine and ERW contamination, and in which the victims’ needs can be addressed”

A. Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia

La noción de la AICMA toma forma como un desarrollo conceptual a partir de la experiencia de la ONU en los años ochenta en Afganistán y se consolida en el marco del Proceso de Ottawa. Así, desde 1997, el conjunto de actores internacionales involucrados en la temática ha venido desarrollando y perfeccionando los lineamientos generales de la AICMA a partir de diferentes escenarios de discusión y herramientas tales como las reuniones de los Estados parte de la Convención de Ottawa, los aportes técnicos de los centros de pensamiento en la materia (Centro Internacional de Desminado de Ginebra – GICHD, Survey Action Center - SAC y Mine Action Information Center - MAIC) y, en particular, los estándares Internacionales para la Acción contra Minas (IMAS, por sus siglas en inglés). En el caso de Colombia, el proceso de apropiación de la temática inicia con la iniciativa del Estado colombiano por participar en el proceso de discusión de la Convención de Ottawa y se desarrolla a partir de los hitos institucionales que se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Hitos en el desarrollo institucional de la AICMA en Colombia

AÑO	HITO
2000	Entrada en vigor de la convención sobre la prohibición de Minas Antipersonal (Convención de Ottawa) (aprobada por la Ley 554 de 2000)
2001	Primer esquema de política pública para la AICMA en Colombia (Programa Nacional para la prevención de accidentes y atención a víctimas de minas antipersonal)
2002	Institucionalización de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal en Colombia (Ley 759 de 2002)
2004	Adopción del “Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar (2004 – 2009)”
2006	Creación del Departamento de Desminado Humanitario en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional
2007	Creación del Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (Decreto 2157 de 2007) en reemplazo del Observatorio de Minas Antipersonal

Fuente: PAICMA

De esta manera, Colombia firma la Convención de Ottawa el 4 de Diciembre de 1997 y ratifica el mencionado tratado mediante la aprobación de la Ley 554 de 2000. Posteriormente, el Gobierno colombiano, con el apoyo de la UNICEF, hace un primer esfuerzo en 2001 para institucionalizar la AICMA, mediante la creación del Programa Nacional para la prevención de accidentes y atención a víctimas²³ adscrito al Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. No obstante, es con la sanción de la Ley 759 de 2002 cuando se consolida esta iniciativa y se diseña la plataforma institucional para la coordinación, formulación, ejecución y evaluación de la política pública en la materia. Así, se crea la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (CINAMAP) y el

²³ Bajo el concepto de Implantación del Programa Nacional de Prevención de Accidentes por Minas Antipersonal y Atención a Víctimas se han apropiado los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación para contribuir al cumplimiento a los compromisos asumidos en la Convención de Ottawa.

Observatorio de Minas Antipersonal (OBMA), dependiente del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Cabe anotar que el desarrollo institucional de la AICMA tiene como escenario de fondo la continua labor de *advocacy* por parte de diversas Organizaciones no Estatales involucradas con la temática. Así como el proceso de Ottawa fue impulsado principalmente por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las Organizaciones no Gubernamentales confederadas en la Campaña Internacional contra las Minas, en el caso colombiano la participación de este tipo de organizaciones ha sido fundamental para posicionar el tema en la agenda pública y para avanzar en el desarrollo de intervenciones concretas en las comunidades. Incluso, años antes de la consolidación de la plataforma institucional de la AICMA para en Colombia, varias organizaciones estaban activamente involucradas con la temática en el país.

Según las primeras versiones del *Land Report*, entre el periodo de 1997 y 2002, las actividades relativas con minas en Colombia estuvieron lideradas por UNICEF, el CICR, la Embajada Canadiense, la Campaña Colombiana contra Minas²⁴, *Geneva Call* y la Cruz Roja Colombiana quienes concentraron sus esfuerzos en materia de *advocacy* para el desarrollo de una plataforma institucional para la AICMA y el diseño de las primeras campañas de prevención en las regiones²⁵. De la misma manera, en este primer momento se resalta la labor del Centro Integral de Rehabilitación de Colombia (CIREC), el Comité de Rehabilitación de Antioquia²⁶ y Centro Ortopédico San Juan Bautista como instituciones colombianas pioneras en la atención integral de los sobrevivientes con incapacidad permanente a consecuencia de minas antipersonal y el apoyo de Organizaciones Internacionales como la belga Handicap Internacional²⁷. Igualmente, el Programa Nacional para la Prevención de Accidentes y Atención a víctimas fue implementado inicialmente en las regiones gracias a la participación de la Organización Scouts de Colombia, Indepaz, Corporación Paz y Democracia, Instituto Roosevelt, Asamblea Permanente por la Paz y REDEPAZ.

Una vez consolidado el arreglo institucional, el desarrollo de la AICMA señala un proceso creciente de generación de capacidades para dar respuestas efectivas al fenómeno de las minas antipersonal. Así, a través de la orientación de la CINAMAP y la coordinación del OBMA, en 2002 se estableció el Plan Nacional para la destrucción de arsenales y el Desminado Humanitario de las Bases militares; en 2004 se fundamentaron las principales líneas de política en la materia a través del “Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar” (2004-2009); y, en 2006, se creó el Departamento de Desminado Humanitario de las Fuerzas Militares en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional.

²⁴ La Campaña Colombiana contra Minas surge en 1997 como una iniciativa ciudadana y se constituye en Organización no Gubernamental en 2000. La CCCM agrupa a la Asociación de municipios del Ariari, Condepaz, Corpuyama, Fundación Visión y Gestión Ingeniería, Cooperación Paz y Democracia y Corfupaz.

²⁵ Según el Landmine Report de 1999, la primera campaña de prevención en Colombia “Todos Tenemos Derecho a Tener los pies sobre la tierra” fue liderada por la Cruz Roja Colombiana y UNICEF.

²⁶ Programa Alas de Nuevo (adn)

²⁷ Handicap Internacional –HI conforma su propio equipo de trabajo con las instituciones de cada región donde interviene.

Relacionado con el incremento de capacidades institucionales, el Estado colombiano asume un mayor liderazgo en la labor de *Advocacy* e incentiva una mayor participación de organizaciones estatales y no estatales en la AICMA. De esta manera, entre el periodo 2002 y 2006 se pone en evidencia el incremento de la Comunidad AICMA e, incluso, la vinculación de nuevas organizaciones y la generación de sinergias con los esfuerzos puestos en marcha.

Además de las señaladas anteriormente, es importante señalar la colaboración del Fondo de Inversión para la Paz (FIP), United States Agency for International Development (USAID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Embajada de Suiza, Unión Europea, Gobierno de Japón, Japanese International Cooperation Agency (JICA), Embajada de España, Fondo Fiduciario Internacional (ITF), Geneva International Center for Humanitarian Demining (GICHD), Secretariado Nacional de Pastoral Social, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Fundación Restrepo Barco, Coltabaco, Fundación Saldarriaga Concha, Fundación mi Sangre, Alianza Humanitaria, Hospital Universitario San Vicente de Paúl y Survivor Corp, entre otros. En el Cuadro 3 se presentan los actores nacionales de la AICMA más relevantes en el país. El Cuadro 4, por su parte, los actores internacionales involucrados con la problemática de la AICMA en Colombia.

Cuadro 3. Actores nacionales de la AICMA en Colombia y su enfoque de acción/colaboración

SECTOR	ORGANIZACIONES	COO	ADV	DES	ERM	VIC
Estado	CINAMAP-PAICMA					
	MDN-CGFM					
	Acción Social - MPS – ICBF - Defensoría					
	MIJ – MAVDT					
	Alto Comisionado para la Paz					
	SENA					
	Instituto Geográfico Agustín Codazzi					
Sociedad Civil colombiana	Cruz Roja Colombiana					
	Campaña Colombiana contra Minas					
	Corporación Paz y Democracia					
	CIREC					
	Comité de Rehabilitación de Antioquia (adn)					
	Pastoral Social					
	Fundación Restrepo Barco					
	Coltabaco					
	Fundación Saldarriaga Concha					
	Fundación Mi Sangre					
	Hospital San Vicente de Paúl					
	Alianza Humanitaria					
	Centro San Juan Bautista					
	Hospital Universitario del Valle					
Hospital Universitario de Santander						

Fuente: PAICMA

Coordinación (COO), *Advocacy* (ADV), Desminado Humanitario (DES), Educación en el Riesgo (ERM), Asistencia Integral a Víctimas (VIC)

Cuadro 4. Actores internacionales de la AICMA que participan en Colombia y su enfoque de colaboración

SECTOR	ORGANIZACIONES	COO	ADV	DES	ERM	VIC
Agencias Intergubernamentales	OEA ²⁸					
	Unión Europea					
	UNICEF/ONU					
	OIM					
	PNUD					
	FFI					
Cooperación bilateral	Embajada Suiza					
	Gobierno de Japón					
	JAICA					
	USAID					
	Embajada de España					
	Reino de Noruega					
Organizaciones no Gubernamentales Internacionales	CICR					
	GICHD					
	Handicap Internacional					
	Geneva Call					
	ImMAP					
	Mercy Corp					
	Survivor Corp					

Fuente: PAICMA

Coordinación (COO), *Advocacy* (ADV), Desminado Humanitario (DES), Educación en el Riesgo (ERM), Asistencia Integral a Víctimas (VIC)

B. Infraestructura institucional para la coordinación de la Acción Integral contra minas en Colombia

De acuerdo con la normatividad en mención, la plataforma estatal para la AICMA en Colombia está compuesta por la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (CINAMP) y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).

²⁸ A través de la AICMA-OEA se canalizan recursos de varios gobiernos del hemisferio entre los cuales están Canadá y Estados Unidos de América.

Al respecto, es preciso señalar que el arreglo institucional colombiano replica el modelo de coordinación concebido internacionalmente en donde la responsabilidad de la formulación de la Política Pública recae en un cuerpo interministerial y la responsabilidad de la coordinación es asumida por una organización de carácter técnico (Véase GICHD, 2007, 147). Así, la CINAMAP asume el rol de Autoridad Nacional de Minas y el PAICMA la función de Centro de Coordinación de la AICMA. A su vez, el modelo de coordinación nacional es replicado a nivel regional a través de diversos escenarios departamentales institucionalizados a través de Ordenanzas de las Asambleas Departamentales o Decretos expedidos por las Gobernaciones.

I. Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (CINAMAP)

La CINAMAP está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPR) y es presidida por el Vicepresidente de la República. Como miembros principales de la Comisión se encuentra las cabezas ministeriales del Ministerio del Interior y Justicia, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Protección Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Director del PAICMA. Adicionalmente, el Alto Comisionado para la Paz, el Defensor del Pueblo, dos representantes de ONG vinculadas con la temática de minas, el Fiscal General de la Nación, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía Nacional, hacen parte de CINAMAP en calidad de invitados permanentes²⁹.

Dentro de las funciones de la CINAMAP se destacan: (i) promover y coordinar con las autoridades nacionales los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, destinados a la Acción Integral Contra Minas Antipersonal; (ii) aprobar los informes presentados por la Secretaría Técnica y presentar la información oficial del país sobre el tema de minas antipersonal que se vaya a dirigir a la comunidad nacional e internacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. De igual forma, remitir dichos informes a las Comisiones II de Senado y Cámara; (iii) solicitar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación la designación de "Misiones Humanitarias Nacionales para verificación de hechos y formulación de recomendaciones" y evaluar los informes presentados por la Misión Humanitaria respectiva, entre otros.

A nivel operativo, la CINAMAP está organizada en tres estructuras básicas: la Secretaría Técnica, la Subcomisión Intersectorial Técnica de Atención a Víctimas y la Subcomisión Intersectorial Técnica de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminando. La Secretaría Técnica, ejercida por el PAICMA, tiene como función convocar la CINAMAP, preparar los soportes técnicos necesarios para el cumplimiento de las funciones propias de la misma, y requerir a las Subcomisiones Intersectoriales Técnicas los informes pertinentes. Por su lado, las Subcomisiones Intersectoriales tienen como funciones principales formular los componentes técnicos del Conpes y presentarlos a la Secretaría Técnica, presentar a la Secretaría Técnica los informes de gestión semestral y un consolidado anual, y convocar las entidades o personas que considere necesario para el cumplimiento de sus funciones.

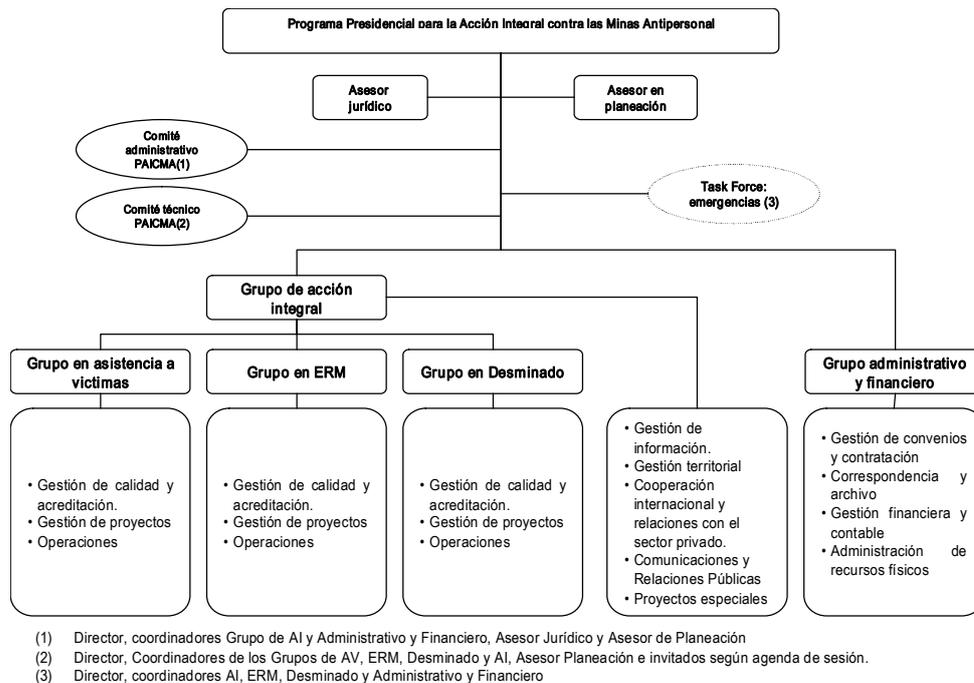
²⁹ Puede ser invitado a la CINAMP cualquier otra entidad que se considere conveniente.

II. Programa Presidencial para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal (PAICMA)

La creación del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal a través del Decreto 2150 del 12 de junio de 2007 constituye el último hito institucional dentro del proceso de fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para hacer frente al problema representado por las MAP/MUSE. El PAICMA reemplazó al antiguo OBAM y asumió las funciones y actividades en materia de minas, asignadas por la Ley 759 de 2002 al Programa Presidencial de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En ese sentido se le dieron trece funciones que deben ser supervisadas por el Vicepresidente de la República, dentro de las que se destacan: (i) la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos relacionados con la Acción Integral contra Minas Antipersonal; (ii) asistir al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República y al Gobierno Nacional en el diseño y coordinación de las acciones y actividades relativas contra minas antipersonal en el país; (iii) impulsar la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones relativas a las minas antipersonal; (iv) elaborar y aplicar una estrategia nacional de Acción contra Minas Antipersonal; (v) mantener la base del Sistema de Información de Acción contra Minas; (vi) centralizar la información de todas las organizaciones que desarrollen actividades relativas a minas y consolidar todos los datos que éstas recolecten mediante las actividades que desarrollen; (vii) redactar y adoptar los estándares nacionales para las actividades relativas a minas y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento; (viii) coordinar, hacer seguimiento y evaluar las acciones de las entidades estatales que, de acuerdo con su competencia, desarrollen actividades o funciones contra minas antipersonal; y, promover y gestionar la cooperación técnica internacional, entre otras. Para el cumplimiento de estas funciones, el PAICMA se encuentra organizado funcionalmente tal como se aprecia en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Estrategia Organizacional del PAICMA según el Plan Operativo 2008



Fuente: PAICMA

III. Escenarios de Coordinación territorial de la Acción Integral contra Minas Antipersonal

Colombia ha avanzado en la consolidación de instancias descentralizadas del nivel nacional para apoyar la ejecución de actividades de AICMA en las regiones. Los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, los Comités Departamentales de DD.HH y DIH, los Comités Departamentales de MAP y MUSE, y los Comités Municipales de MAP y MUSE constituyen los principales escenarios mediante los cuales las autoridades locales pueden coordinar a la comunidad AICMA en las regiones. Actualmente, todos los departamentos con mayor nivel de víctimas por MAP cuentan con un escenario departamental para la coordinación de la AICMA en las regiones, a excepción de Putumayo y Tolima (Véase Cuadro 5).

Cuadro 5. Escenarios de coordinación departamental para la Acción Integral contra Minas (20 Departamentos)

AÑO	DEPTO	REGLAMENTACIÓN
2002	BOLÍVAR	Decreto 233. Creación de la Comisión Intersectorial Departamental para la Acción contra las MAP
2003	ANTIOQUIA	Decreto 0373. Creación del Comité Departamental para la prevención de accidentes por MAP y atención integral de las víctimas de Antioquia
	N. SANTANDER	Ordenanza 0029. Se crea el Fondo Especial de Apoyo para las víctimas de MAP y MUSE
2004	BOYACÁ	Decreto 1406. Creación del Comité Departamental para la prevención de accidentes por MAP y atención integral a víctimas
	CÁLDAS	Decreto 0777. Creación del Comité Departamental para la prevención de accidentes por MAP y atención integral a víctimas
	CAQUETÁ	Decreto 1857. Creación del Comité Departamental para la Acción contra las MAP
	CHOCÓ	Decreto 0418. Creación del Comité Departamental para prevención de accidentes causados por MAP y MUSE
	MAGDALENA	Decreto 310. Creación del Comité Departamental para la prevención de accidentes, por MAP y MUSE y atención integral a víctimas
	META	Decreto 0620. Creación y conformación del Comité Intersectorial de la Acción Integral contra MAP y MUSE
	SUCRE	Decreto 0536. Creación de la Comisión Intersectorial departamental para la Acción contra las MAP y la Secretaría Técnica y el comité departamental de prevención y atención a víctimas
2005	CAUCA	Decreto 0193. Creación y conformación del Comité Intersectorial de acción contra las MAP y MUSE en el Departamento del Cauca
	CÓRDOBA	Decreto 1003. Creación del Comité departamental de Acción contra las MAP y MUSE
	CUNDINAMARCA	Decreto 00294. Creación del Comité Departamental para la Acción Integral en contra de MAP y MUSE

	NARIÑO	Decreto 0233. Creación y conformación del Comité Intersectorial de acción, prevención y atención a víctimas de MAP y MUSE
	SANTANDER	Decreto 0000026. Creación del Comité departamental de DD.HH y DIH
	VAUPÉS	Decreto 0349. Creación del Comité departamental para los DD.HH y la Acción Integral contra las MAP y MUSE
2006	ARAUCA	Decreto 284. Creación del Comité departamental para la prevención de accidentes por MAP y atención integral a víctimas
	HUILA	Decreto 1334. Creación y conformación del Consejo departamental de Acción contra las MAP y MUSE
	VICHADA	Decreto 052. Creación del Comité departamental de DD.HH y el DIH y AICMA
2008	VALLE DEL CAUCA	Decreto 0759. Creación del Comité departamental de Acción Integral contra MAP.

Fuente: PAICMA

C. Principales logros de la Acción Integral contra Minas en Colombia hasta la fecha

Tal como se ha sostenido, el desarrollo institucional de la AICMA tiene como referente inicial la vinculación del Estado colombiano a los instrumentos jurídicos internacionales en la materia y, posteriormente, la generación gradual de nuevas capacidades para dar respuestas efectivas al fenómeno en el marco del arreglo institucional previsto en la Ley 759 de 2002, el Decreto 2157 de 2007 y los diversos desarrollo normativos departamentales. Esta infraestructura institucional se retroalimenta de las diversas iniciativas no Estatales, de orden nacional e internacional, dirigidas a ampliar el alcance de la AICMA en Colombia en términos de cobertura y calidad. Así, desde que el país se adhirió a la Convención de Ottawa, las actividades contra las minas se han incrementado y son varios los logros que se han alcanzado en el tema. A continuación se presentan los principales logros en Colombia según las siguientes temáticas:

- I. Consolidación de la capacidad técnica de coordinación
- II. Destrucción de arsenales y acciones de Desminado Humanitario
- III. Fomento de comportamientos seguros
- IV. Asistencia integral a víctimas

I. Consolidación de la capacidad técnica de Coordinación

En general, el desarrollo del andamiaje institucional y la consolidación de una Comunidad AICMA son los productos más evidentes en materia de coordinación y regulación de la AICMA en Colombia. Así, a partir de la interacción de las diferentes instancias y actores mencionados en las secciones anteriores ha sido posible coordinar intervenciones de diferente índole para avanzar en el cumplimiento de los compromisos del Estado colombianos adquiridos con la Convención de Ottawa; incrementar la difusión de mensajes para la apropiación de conductas seguras, la articulación de un esquema de atención integral y la generación de alternativas para la inclusión socioeconómica de las víctimas. No obstante, estos avances no hubieran podido ser alcanzados sin el incremento constante de las capacidades técnicas de orden transversal para la AICMA.

Adicionalmente, es preciso destacar que, desde la creación del PAICMA, se ha avanzado en la consolidación de espacios de diálogo y coordinación que han permitido socializar y enriquecer las visiones de política, con las visiones de los actores de la AICMA en Colombia. Así mismo, se han fortalecido los canales de difusión de información en materia de afectación por minas antipersonal.

La Estrategia de Comunicaciones, la Gestión de Información y la Gestión Territorial de la AICMA se han posicionado como los ejes de gravedad a partir de los cuales el PAICMA³⁰, como Centro de Coordinación Nacional, articula el rol de los actores de la AICMA y la orientación gerencial de la CINAMP. De esta manera, cada uno de los componentes transversales ha posibilitado diferentes tipos de escenarios a partir de los cuales se ha facilitado el despliegue de intervenciones y capacidades en materia de Desminado Humanitario, ERM y Asistencia a Víctimas.

En cuanto a la estrategia de comunicaciones, es fundamental señalar que el primer esfuerzo de *advocacy* de las diferentes organizaciones no gubernamentales fue ampliamente apropiado por el Gobierno nacional. De esta manera, la estrategia de comunicación +ARTE -MINAS se convirtió en el vehículo de cabildeo para proyectar la problemática de minas en la agenda nacional. Gracias al alto nivel de penetración y recordación de esta campaña fue posible visibilizar el fenómeno de minas antipersonal entre actores de interés relevante para la movilización de recursos, tales como la sociedad civil colombiana, los medios de comunicación y los donantes, entre otros. Con ello, se posicionó de manera permanente el concepto de corresponsabilidad de toda la sociedad colombiana en la materia. Así, el impacto de +ARTE -MINAS representa un activo del mayor interés para el avance de soluciones para las víctimas y comunidades afectadas. De hecho, la especial receptividad del tema en diferentes instancias y actores no directamente relacionados con la AICMA se explica en gran parte por el despliegue mediático, la labor de relaciones públicas y el proceso de cabildeo. Con el propósito de ampliar la visión de esta estrategia, el PAICMA ha facilitado la extensión del uso de la marca a manifestaciones relacionadas con la problemática de minas, tal como es el caso del deporte. En ese sentido, en agosto de 2008 se llevó a cabo el lanzamiento de la Campaña + Deporte – Minas.

Con respecto a la Gestión de Información, es necesario resaltar que el PAICMA cuenta con un Sistema de Información sobre actividades relativas a minas en Colombia (IMSMA, por sus siglas en inglés), el cual ha sido determinante para el diagnóstico nacional y regional de la situación de la problemática, así como insumo para la toma de decisiones sobre la priorización en las intervenciones. La implementación del IMSMA, en 2002, fue posible gracias a la cooperación técnica del GICHD, organización que desarrolló esta herramienta para apoyar los procesos de gerencia de los Programas de Acción Integral contra Minas en el Mundo. De hecho, los IMAS consideran al IMSMA como un requerimiento estándar para la efectiva coordinación de las intervenciones en materia de Desminado Humanitario, ERM y Asistencia Integral de víctimas.

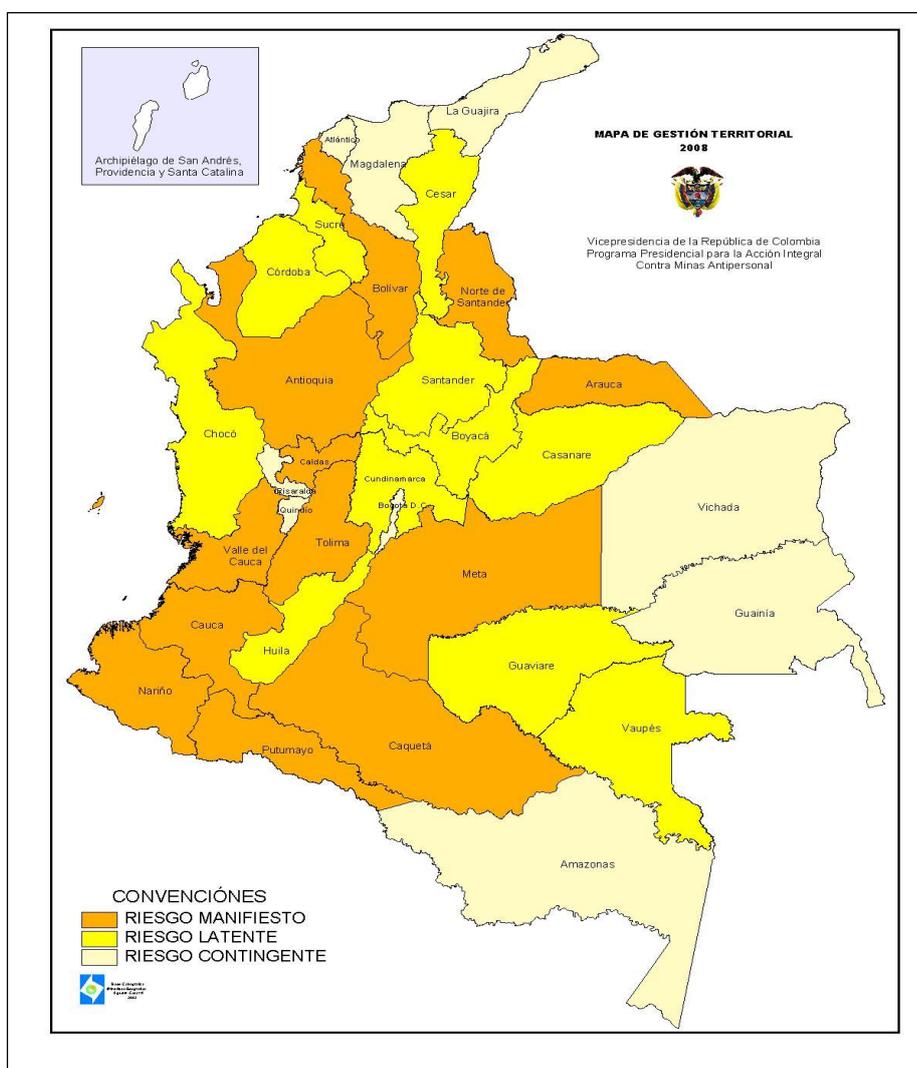
En un primer momento el IMSMA funcionó como un modelo de administración centralizada para la recolección de datos, verificación y consolidación de la información a nivel nacional. No obstante, desde hace dos años se viene desarrollando un plan de trabajo con la asistencia técnica del GICHD en torno a la estrategia de

³⁰ Y el OBAP en su momento.

descentralización de la gestión de información, paralelo a la puesta en marcha de la versión 5.0 del IMSMA (Véase Gráfico 15). A partir de este plan trabajo, se espera tener una plataforma técnica que permita a todos los miembros de la Comunidad AICMA una gestión de información concertada y pertinente a las diferentes necesidades de análisis, priorización y toma de decisiones.

Desde su implementación, la gestión de la información en torno al IMSMA se ha fortalecido técnicamente a través de la elaboración de un glosario nacional de términos en la acción integral contra minas antipersonal y la identificación de variables primarias y secundarias de información. Gracias a la gestión sistemática de los datos en mención en torno al esquema conceptual estipulado en el Glosario, el PAICMA ha logrado hacer una primera categorización del nivel de riesgo para priorizar las actividades de la AICMA en materia de gestión territorial 2008 (Ver Mapa 6).

Mapa 6. Mapa de nivel de riesgo departamental para la Gestión Territorial en 2008



Fuente: PAICMA

En este orden de ideas, los logros de la Gestión Territorial del AICMA se ven reflejados en la estructuración de la plataforma institucional departamental descrita anteriormente. De esta manera, 14 Departamentos han incluido la acción integral contra minas antipersonal como política pública departamental a través de los Planes de Desarrollo Departamental con vigencia para el periodo 2004-2007. Además, se han generado varios espacios para la coordinación regional y municipal de la AICMA, consiguiendo que: (i) siete Departamentos incorporen la AICMA como tema de trabajo a través de Comités Departamentales de DDHH y DIH; (ii) 19 Departamentos incorporen la AICMA como tema de trabajo directamente a través de Comités Departamentales de MAP y MUSE; y, (iii) siete Departamentos desarrollen Planes de Acción Departamental para 2008.

A partir de ello, se ha iniciado un proceso de apropiación de capacidades de Acción Integral a nivel territorial a partir del levantamiento de una línea de base departamental en donde se relaciona el estado de avance de la AICMA según el nivel de afectación de las minas antipersonal, la presencia de infraestructura institucional especializada de orden local y el registro de intervenciones durante la vigencia. En el Cuadro 6 se presenta un resumen de la línea de base para 2008 de los Departamentos catalogados en riesgo manifiesto.

Cuadro 6. Resumen línea de base de los Departamentos clasificados en riesgo manifiesto

	ANT	MET	CAQ	N.S	NAR	ARA	BOL	TOL	CAU	CAL	VAL	PUT
Plan de AICMA para 08												
Intervenciones programadas 08												
Comité de AICMA												

Fuente: PAICMA

Para la consecución de los resultados en materia de Coordinación y, particularmente, en lo que respecta a la Estrategia de Comunicaciones, Gestión de Información y Gestión Territorial, el PAICMA estableció múltiples alianzas con diferentes actores. Entre las alianzas más relevantes vigentes en 2007, se encuentran las referenciadas en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Convenios y cooperación técnica y financiera para la vigencia 2007 en materia de coordinación de la AICMA en Colombia

Institución/Cooperante	Objetivo y acciones/línea de asistencia
CICHD	Acompañamiento, capacitación y asistencia técnica para la AICMA. Puesta en marcha de la estrategia de descentralización de la gestión de información y donación del nuevo sistema de información IMSMA 5.0.
Unión Europea	Como resultado de la misión de identificación realizada en 2004, se diseñó el proyecto "Fortalecimiento Institucional de la capacidad nacional colombiana de acción contra minas", el cual se encuentra en etapa de ejecución.
UNICEF	Acuerdos de cooperación para la sensibilización a través de medios masivos de comunicación
OEA	Apoyo en el intercambio de experiencias en lo referente a Gestión de Información con enfoque en Desminado Humanitario.
OIM-USAID	Apoyo en el proceso de descentralización de gestión de información mediante el fortalecimiento de las capacidades locales orientadas a la optimización del proceso de registro, verificación y consolidación de la información.
Comités Departamentales en la AICMA	Coordinación de las actividades relativas a minas antipersonal en los Departamentos y municipios más afectados
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	Reanudación de la carta de Intención de cooperación inter administrativa y asistencia técnica entre el PAICMA y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en materia de suministros cartográficos para la georeferenciación de la situación y gestión de la AICMA en Colombia.
MIJ	Estrategia de inclusión de la AICMA en el marco del Proyecto de comunidades en Riesgo, el cual se viene trabajando en la Dirección de DD.HH y DIH de ese Ministerio.
Acción Social	Alianza para establecer una intervención de acción conjunta en procesos de retorno, presencia y participación en el CCAI y en el comité de consolidación y sostenibilidad.
Fundación Restrepo Barco	Alianza para sensibilizar a la sociedad colombiana en materia de minas y apoyo a la estrategia +ARTE-MINAS
Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Coordinar acciones de paz, desarrollo y seguridad mediante propuestas de intervención de corto y mediano plazo frente a la Afectación por MAP en el territorio nacional.

Fuente: PAICMA

Con respecto a la última alianza, es preciso resaltar el salto cualitativo de la AICMA en cuando a la articulación de esquemas integrales para el desarrollo de regiones profundamente afectadas por las minas antipersonal. En concreto, a través del Convenio marco con el Fondo de Programas Especiales para la Paz y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el PAICMA estructuró una estrategia de intervención comprensiva ante la situación humanitaria derivada del uso de minas antipersonal por parte de los GAML en el municipio de Samaniego (Nariño), intervención que implicará inversiones del Estado colombiano por valor de \$2.758 millones.

En la implementación de la estrategia, las acciones adelantadas por el PAICMA generaron sinergias con la intervención de la Fuerza Pública para consolidar el control territorial del territorio y con el esfuerzo de

múltiples organizaciones de carácter público, estatal y humanitario para salvaguardar los derechos fundamentales de la población civil. De esta manera, el PAICMA contó con la plataforma de intervenciones existente conformada por el trabajo de campo de Acción Social, la Oficina Asesora de Paz, la Cruz Roja Colombiana, Oxafam.org, Pastoral Social, CCCM, Defensoría del Pueblo, PNUD, OCHA, UNICEF, ACNUR, autoridades locales, IPS regionales, entre otros.

II. Destrucción de arsenales y acciones de Desminado Humanitario

Colombia ha venido cumpliendo con sus compromisos en materia de destrucción del arsenal almacenado por las Fuerzas Militares. Así, el 24 de octubre de 2004, el Gobierno colombiano culminó la destrucción del arsenal almacenado en cumplimiento de lo dispuesto en la Convención de Ottawa con excepción de 586 minas tipo MAP-1 de fabricación colombiana destinadas al entrenamiento y capacitación de las Fuerzas Militares (Véase Cuadro 8). Igualmente, se han destruido los equipos para la producción y fabricación de minas antipersonal. De esta forma, en el año 1999 la Industria Militar (Indumil) destruyó la totalidad de los equipos para la producción y fabricación de minas antipersonal, y realizó la destrucción de 2.542 minas antipersonal tipo MAP-1 Explosiva que se encontraban almacenadas en la fábrica de explosivos Antonio Ricaurte.

Cuadro 8. Situación del programa de destrucción de las existencias de minas antipersonal

MINAS ANTITANQUE REPORTADAS COMO MINAS ANTIPERSONAL			1.533
MINAS EN RESERVA PARA INSTRUCCIÓN Y ENTRENAMIENTO			586
EVENTOS DE DESTRUCCIÓN			
EVENTO	LUGAR	FECHA	MINAS DESTRUIDAS
Primera destrucción	Centro de la Australia, Brigada No. 13	26/06/2003	496
Segunda destrucción	Centro de la Australia, Brigada No. 13	30/10/2003	795
Tercera destrucción	Centro de la Australia, Brigada No. 13	1/03/2004	3.540
Cuarta destrucción	PAC Mapana, Brigada No. 9	15/04/2004	828
Quinta destrucción	Fuerte Militar de Larandia, Florencia	31/05/2004	836
Sexta destrucción	Mesa de los Santos, Bucaramanga	16/07/2004	4.545
Séptima destrucción	Base Militar Buga Hill, Buga	31/08/2004	677
Octava destrucción	Base Militar de Ponedera	24/10/2004	6.814
SUBTOTAL MINAS DESTRUIDAS EN OCHO EVENTOS			18.531
DESTRUCCIONES INTERNAS REALIZADAS POR LAS FFMM EN ACTAS			391
MINAS RETENIDAS PARA INSTRUCCIÓN Y ENTRENAMIENTO DESTRUIDAS			300
TOTAL MINAS DESTRUIDAS			19.222
TOTAL MINAS			21.341

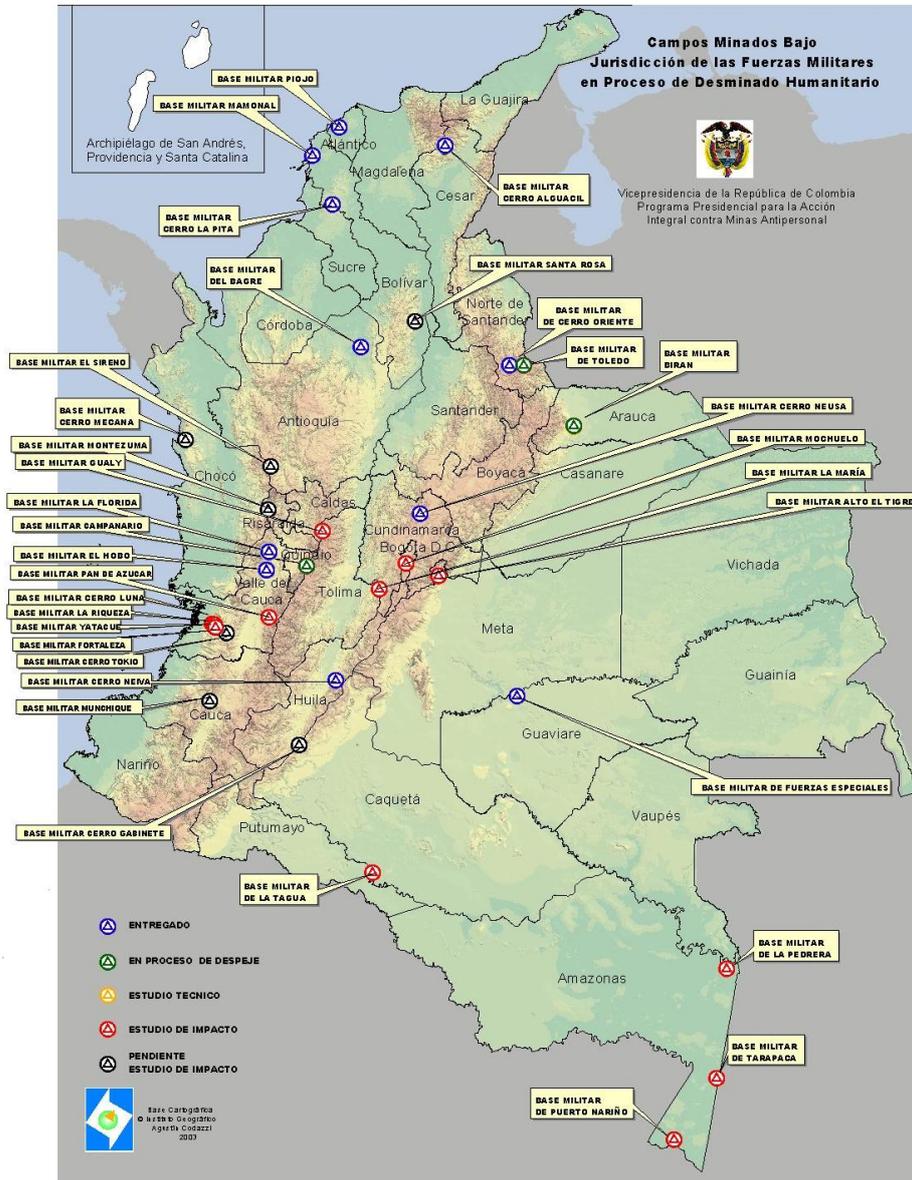
Fuente: PAICMA

En materia de Desminado Humanitario, el proceso de generación de capacidades para avanzar en la limpieza de los campos minados, según los estándares internacionales, se gesta en Marzo de 2003 con la firma de un acuerdo de Cooperación de asistencia técnica para la acción contra minas entre el Estado Colombiano y la Organización de Estados Americanos (OEA). Posteriormente, en 2005 se constituyó el primer pelotón de Desminado Humanitario y, en 2006, fue creado el Departamento de Desminado Humanitario de las FF.MM con sede en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército Nacional, como una unidad militar exclusivamente dedicada a labores de desminado humanitario. A partir de ese momento, se inició un proceso de capacitación y dotación de los tres pelotones para reforzar la capacidad nacional de desminado humanitario. Estos pelotones están conformados por personal de las Fuerzas Militares y fueron capacitados y equipados por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, las Fuerzas Militares, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Junta Interamericana de Defensa (JID). Este proceso culminó exitosamente en octubre de 2007 y se completó, así, una Compañía de Desminado Humanitario compuesta por cuatro pelotones.

Durante el primer semestre de 2008 se había completado el desminado humanitario de las bases militares de Mamonal, La Pita, El Bagre, Cerro Neiva, Cerro Neusa, Cerro Piojó, Escuela de Fuerzas Especiales, Cerro Alguacil, El Hobo, La Florida y Cerro Oriente y se estaban adelantando trabajos en las bases de Toledo, TAME y Cerro Campanario (Mapa 7), con lo cual se espera realizar la destrucción de la totalidad de los 34 campos minados por las FF.MM, con anterioridad a la ratificación de la Convención de Ottawa, antes del 1 de marzo de 2011. De otro lado, entre los meses de mayo y diciembre de 2007, se concluyó con éxito la limpieza de dos zonas contaminadas con municiones sin explotar, que afectaban a una comunidad indígena en el municipio de San José del Guaviare. Adicionalmente, desde enero de 2008, los pelotones de Desminado Humanitario se encuentran atendiendo las necesidades de la comunidad de San Francisco en el departamento de Antioquia y las comunidades del corregimiento de Bajo Grande en San Jacinto desde noviembre de 2007.

La destrucción de los campos minados se hizo de acuerdo a los Estándares Internacionales de Acción contra Minas y los Protocolos Nacionales de Desminado Humanitario, con el acompañamiento del Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, la Organización de Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa. Para ello, se han desarrollado dos Protocolos Nacionales de Desminado Humanitario (uno para campos minados de protección de campos militares y otro para campos minados por los Grupos Armados Ilegales). Los protocolos cumplen con todos los requerimientos de los estándares internacionales y tienen en cuenta factores como la seguridad, la calidad, la eficiencia y la protección al medio ambiente.

Mapa 7. Avances del proceso de Desminado Humanitario en los campos minados bajo la jurisdicción de las FF.MM



Fuente: PAICMA

Es necesario señalar que, dada la situación de violencia, las labores de Desminado Humanitario en Colombia deben ser adelantadas por las Fuerzas Militares. No obstante, existe una amplia variedad de iniciativas lideradas por diversos actores para fortalecer las capacidades técnicas de los miembros de la Fuerza Pública,

de cara al cumplimiento de las exigencias y requisitos concertados a nivel internacional en la materia. En el Cuadro 9 se resumen las iniciativas en este sentido.

Cuadro 9. Convenios y cooperación técnica y financiera para la vigencia 2007 en materia de Desminado Humanitario

Institución/Cooperante	Objetivo y acciones/línea de asistencia
MDN/CGFM/OEA	Proyecto de cooperación financiera y asistencia técnica para la elaboración de los estudios de impacto, monitoreo del proceso de monitoreo y certificación de calidad del proceso y capacitación en tecnologías de desminado mecánico
GICHD	Asistencia y acompañamiento técnico al PAICMA para la solicitud de prórroga, según los términos del Artículo 5°. de la Convención de Ottawa
Gobierno de Japón	Contrato de donación con el propósito de contribuir a la ejecución del Proyecto para la adquisición de equipos contra MAP a cargo del DAPR y el PAICMA
Embajada de España	Memorando de entendimiento con el objeto de formar y perfeccionar la formación, las técnicas y procedimientos en Desminado Humanitario
ITF	Memorando de cooperación para ayuda financiera y técnica para la implementación de proyectos de desminado

Fuente: PAICMA

III. Fomento de comportamientos seguros a través de la ERM

En Colombia se han dado avances definitivos para poner en marcha procesos educativos dirigidos a disminuir la vulnerabilidad de la población civil frente a la presencia y sospecha de existencia de campos minados. De esta manera, se ha desplegado un amplio conjunto de actividades de sensibilización y el fomento de una cultura de comportamientos seguros a través de estrategias de difusión de información pública, formación, capacitación y enlace con las comunidades. En general, las actividades de ERM en Colombia son llevadas a cabo por múltiples organizaciones con presencia local y bajo la orientación del PAICMA. De esta manera, el desarrollo de la ERM ha tenido un interés estratégico, de manera que se facilite la generación de un esquema de ampliación de la oferta de ERM con altos criterios de calidad.

En tal sentido, se destacan la definición de las necesidades de ERM de las poblaciones en especial condición de riesgo, tales como comunidades indígenas, campesinos vinculados con la estrategia de erradicación manual de cultivos ilícitos y las comunidades que habitan en las zonas de amortiguación de los Parques Naturales. De igual manera, se ha avanzado en la universalización de la aplicación de los estándares nacionales en ERM, se han generado alternativas para la ampliación de la oferta de instrumentos de ERM y se han priorizado acciones de ERM en 12 departamentos. De especial importancia en este sentido es la consolidación de la estructura curricular correspondiente a la titulación Agente Educativo Comunitario de Atención Integral contra Minas Antipersonal, instrumento mediante el cual se proyecta estructurar el plan de incremento en la cobertura y calidad de ERM en el futuro. A partir de esta plataforma, para 2007 se habían consolidado líneas de trabajo de ERM en cinco ámbitos (Véase Cuadro 10).

Cuadro 10. Líneas en Educación en el Riesgo de Minas consolidadas para 2007

LÍNEA DE TRABAJO	COBERTURA
Agente Educativo Comunitario (PAICMA-SENA)	16 departamentos (Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Guaviare, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo)
ERM en los Parques Nacionales Naturales	Galeras, Corota, Chingaza, Huila, Sierra Nevada de Santa Marta, Paramillo, Farallones, Las Hermosas, Yariguíes, Cocuy, Pisba, Alto Fragua, Indi Wasi Selva de Florencia
ERM con enfoque intercultural	Pueblo Arhuaco, Pueblo Kogui, Pueblo Kankuamo (Sierra Nevada de Santa Marta) y Pueblo Guayabero (Guaviare)
Universalización de los estándares nacionales de ERM	Cobertura nacional
Proyecto Macarena	Puerto Rico (Meta)

Fuente: PAICMA

Las 16 regionales del SENA donde se ofrece la titulación de Agente Educativo Comunitario de Acción Integral contra Minas tienen como principal objetivo fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que vienen trabajando en ERM en Colombia, y ofrecer las herramientas necesarias para asegurar una eficiente y efectiva gestión en la materia. En una primera fase, organizaciones tales como la Alianza Humanitaria de Acción Integral contra Minas Antipersonal, el Secretariado Nacional de Pastoral Social y la Campaña Colombiana Contra Minas, así como 960 personas, fueron capacitadas como Agentes Educativos Comunitarios. Por su lado, las acciones conjuntas entre el PAICMA y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en los Parques Nacionales Naturales permitieron implementar un plan de capacitación para funcionarios de 12 parques priorizados y para líderes de las comunidades que habitan en sus zonas de influencia (342 funcionarios y líderes beneficiados).

Adicionalmente, se impulsó el proyecto piloto de capacitación directa al sector de la educación, lo que permitió llegar a escuelas y comunidades indígenas, dando mensajes de prevención a 790 niños y 33 maestros. Mediante la universalización de los Estándares de ERM fueron capacitados 108 funcionarios y miembros de la comunidad AICMA y, finalmente, con el Proyecto Macarena a 60 familias beneficiarios del programa familias guardabosques se les instruyó en los mensajes básicos de prevención.

También, se desarrollaron talleres dirigido a maestros, Jefes de Núcleo de los municipios priorizados y los Comités Departamentales en Arauca, Caquetá, Cesar, Córdoba, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca y Vaupés. El objetivo fue la sensibilización de la comunidad frente al tema de MAP, AEI o MUSE; la promoción de los mensajes básicos de prevención; y la formación de maestros capaces de replicar el ejercicio de sensibilización con sus alumnos. Más de 1.000 docentes fueron sensibilizados y encargados de promover los mensajes de prevención y de llevar las metodologías de educación desarrolladas.

Adicional a estas líneas de acción, se ha buscado vincular la estrategia de ERM con las iniciativas de apropiación de la AICMA en el ámbito local, según la lógica de Gestión Territorial. De esta manera, se logró la inclusión del tema de ERM en los Planes Departamentales y Municipales de Acción Integral contra Minas Antipersonal, como una responsabilidad compartida entre los gobiernos regionales y las autoridades municipales. De igual manera, se continuó con la aplicación de la herramienta metodológica Sujetos en Acción en los diferentes departamentos, logrando ofrecer instrumentos guía para la planeación municipal en el tema de MAP/AEI/MUSE y contribuyendo a la creación de 12 instancias municipales y 53 comités que están actualmente en proceso de constitución.

En el marco de los Planes Sectoriales, el PAICMA acompañó a la Defensoría del Pueblo en el proceso de capacitación de los personeros de diferentes municipios del país. Cabe anotar que la adecuada formación de estos agentes tendrá una influencia directa sobre la calidad de la atención que reciban las víctimas y la divulgación de sus derechos. En este mismo sentido, y dentro de la estrategia de articulación de acciones con la Defensoría del Pueblo, se está desarrollando actualmente el Plan de Intervención en varios departamentos, a través de la capacitación de Personeros Municipales.

Tal como se evidencia, el logro de las actividades en ERM requiere de una amplia coordinación entre el PAICMA y otras organizaciones con presencia en los territorios. Así, para el trabajo armonioso y efectivo en la generación de conductas seguras, se encuentran en vigencia las alianzas institucionales que se resumen en el Cuadro 11.

Cuadro 11. Convenios y cooperación técnica y financiera para la vigencia 2007 en materia de ERM

Institución/Cooperante	Objetivo y acciones/línea de asistencia
SENA	Alianza para establecer un programa de formación y entrenamiento de multiplicadores en ERM
MAVDT	Convenio con el PAICMA para promover un Plan Sectorial de Acción Integral contra MAP en las áreas del Sistema de Parques Naturales
Cruz Roja, CCCM y Pastoral Social	Trabajo conjunto en el marco de consolidación de la red de operadores de ERM que atiendan los estándares nacionales y comité de revisión de materiales para la ERM
Acción Social	Alianza para establecer una intervención conjunta de prevención por el riesgo ocasionado por la presencia de MAP en la zona de la Macarena, en las labores de erradicación manual de cultivos ilícitos y en procesos de retorno
Fundación Restrepo Barco	Administración de la ejecución del proyecto presentado por el PAICMA con el propósito de consolidar esfuerzos para garantizar el desarrollo de estrategias de ERM
Embajada Suiza	Proyecto de apoyo para implementar y dar sostenibilidad y monitoreo al Plan Estratégico Nacional de ERM
UNICEF	Acuerdos de cooperación en temas de prevención de accidentes mediante ERM
OEA	Apoyo en la difusión de mensajes seguros e implementación de campañas de ERM

Fuente: PAICMA

IV. Asistencia integral a las víctimas de las Minas Antipersonal y las Municiones Abandonadas sin Explotar

De acuerdo el Glosario Nacional de términos, se entiende por víctima de MAP y MUSE a *“toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de la acción de las minas antipersonal, cuya utilización constituye una violación de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos y una violación del derecho internacional humanitario. También comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización”*³¹.

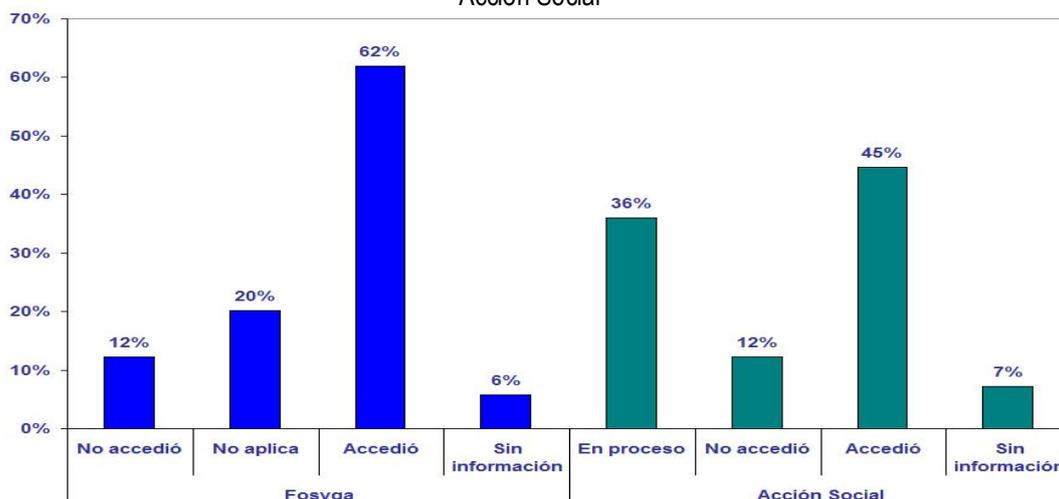
Así, en general, la asistencia a Víctimas son todos aquellos procedimientos encaminados a garantizar que aquellas personas “que han sufrido daños físicos, emocionales o psicológicos, pérdidas económicas, o perjuicios a sus Derechos Fundamentales, como consecuencia de un accidente con MAP, AEI o MUSE” (GICDH, 2004 p. 102).

Los sobrevivientes, sus familias y las comunidades afectadas por el problema de MAP, MUSE y AEI requieren una asistencia diferencial. En este sentido, el Gobierno nacional cuenta con una ruta institucional de asistencia integral a víctimas, en la que se definen los roles y competencias de cada una de las instituciones responsables en el proceso de atención. Con esta ruta, se busca articular los servicios prestados por el Ministerio de Protección Social, Acción Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el SENA, las Secretarías de salud departamentales y municipales, las Empresas e Instituciones Prestadoras de Salud y las Cajas de Compensación familiar, según sus objetos misionales.

De esta manera, la ruta comprende cuatro etapas: atención prehospitalaria; atención de urgencias hospitalaria, rehabilitación médica, física y psicológica; atención médica, física y psicológica continuada; y, reintegración psicosocial, escolar y laboral. De acuerdo con la evidencia existente, y como se presenta en el Gráfico 15, un porcentaje significativo de las víctimas accidentadas en 2008 accedieron a los servicios de rehabilitación integral según los plazos que estipula la ley. Sin embargo, no es posible tener certeza sobre el nivel de rehabilitación integral y el nivel acceso a los servicios de la última etapa de la ruta.

³¹ Observatorio de Minas Antipersonal. 2006. Glosario Nacional Básico General de términos para la AICMA en Colombia. Pág. 21.

Grafico 15. Estado de acceso de las víctimas del primer semestre de 2008 a los servicios de FOSYGA y Acción Social



Fuente: IMSMA-Acción Social-FOSYGA

De igual manera, se ha avanzado en la definición de estrategias de acompañamiento para la reclamación de derechos, se han puesto en marcha proyectos de capacitación para Instituciones Prestadores de Salud (IPS) en los procedimientos correspondientes a la ruta de atención a víctimas, al igual que para las autoridades locales y departamentales, al igual que para las autoridades locales y departamentales, y se han liderado alternativas para apoyar la rehabilitación e inclusión socioeconómica de un conjunto específico de víctimas de MAP, AEI y MUSE (Véase Cuadro 12).

Cuadro 12. Avances en Educación en atención integral a víctimas de MAP, MUSE y AEI 2004-2007

ESTRATEGIA	ACTIVIDAD	COBERTURA REGIONAL
CAPACITACIÓN	92 Talleres de capacitación en atención integral y procesos de reclamación a IPS, Comités Departamentales del AICMA y Autoridades locales	Ant, Ara, Cho, Cund, Bta, Cau, Val, Nar, Cal, Quin, Ris, Cór, Suc, Bol, Atla, Mag, Ces, Ama, Guai, Guav, Hui, Vau, Caq, Sant, Vich y Met
	6 Talleres de formación de formadores y 24 de primeros auxilios	12 Municipios de Sant, N. Sant, Bol, Ara, Caq y Put
	3 Talleres para el fortalecimiento técnico del personal de salud técnico - Proyecto de JICA	165 Municipios de Antioquia y Valle
TOTAL	125 Talleres	27 Departamentos
ENCUENTRO DE VÍCTIMAS	6 Encuentros de víctimas	Antioquia, Meta, Arauca y Cauca
TOTAL	6 Encuentros de víctimas	4 Departamentos
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Diseño de modelo de atención integral	Todo el País
	Fortalecimiento de Unidad Medicina Física del Hospital Universitario del Valle-Embajada Japón	Sur Occidente colombiano
	Dotación tecnológica al Servicio de	Nororiente colombiano

	Rehabilitación del Hospital Universitario de Santander-UNICEF-FONADE	
	Taller dotación de prótesis y ortésis-Hospital Universitario de Santander-Embajada Japón	Nororiente colombiano
TOTAL	3 Proyectos y 7 Talleres	32 Departamentos
INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA	Capacitación para la inclusión laboral de sobrevivientes-SENA-OEA	Meta, Antioquia, Bolívar, Santander y Cauca
	11 Proyectos productivos-COSUDE-UNICEF-HANDICAP-CIREC	Antioquia y Bolívar
	Asistencia a víctimas -ITF Eslovenia	Todo el país
	50 Proyectos Productivos - Embajada Noruega - CCCM	3 Departamentos
TOTAL	4 Convenios	3 Departamentos

Fuente: PAICMA

Las actividades de capacitación están dirigidas a garantizar la atención integral a las víctimas civiles de MAP/AEI/MUSE. De esta manera, producto del conjunto de capacitaciones señaladas, 800 funcionarios de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) tienen claridad sobre los mecanismos de reclamación existentes (ante el Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-) y están en condición de prestar un servicio oportuno según los términos previstos por la ley en beneficio de las víctimas de la violencia. Adicionalmente, 50 Alcaldes y Personeros tienen conocimiento de la Ruta de Atención Integral a Víctimas Civiles y en los derechos otorgados a las víctimas por la Ley 418 de 1997.

De otro lado, es importante resaltar la importancia de los Encuentros de Víctimas para recopilar la información necesaria sobre las condiciones de vida de las personas afectadas, la atención que han recibido (en términos de salud física y mental) y sus necesidades. En los dos más recientes, en Antioquia y Arauca, participaron 150 y 30 víctimas, respectivamente. Durante estos encuentros, ha sido posible definir perfiles ocupacionales que permitan determinar las posibilidades de inclusión laboral de las víctimas, además de la construcción de puentes entre las instituciones con competencia en asistencia integral a víctimas y las mismas, de acuerdo a los casos específicos.

En materia de inclusión socioeconómica, a través del Proyecto “Formación profesional, inclusión laboral y creación de empresa para los sobrevivientes de las minas antipersonal y sus familias”, auspiciado por la OEA, el sector privado y el SENA, 35 sobrevivientes (10 miembros de la Fuerza Pública y 25 civiles) se encuentran recibiendo capacitación en informática básica, mecánica automotriz, confección industrial, comercio y servicios, producción agrícola y ecológica, entre otros. Así mismo, gracias a los 11 Proyectos productivos impulsados por la alianza UNICEF, la Embajada de Suiza, el PAICMA y CIREC, se les brindó asistencia a 88 víctimas. Finalmente, la CCCM, con el apoyo del Reino de Noruega y el acompañamiento del PAICMA, han apoyado a 50 personas de los departamentos de Antioquia, Cauca y Santander en sus proyectos productivos.

Desde 2007, el PAICMA ha venido ejecutando un conjunto de líneas de acción que buscan garantizar una oportuna y adecuada atención a las víctimas, propendiendo por su rehabilitación física y psicológica, y su completa reinserción a la vida social y productiva. De esta manera, se han mejorado los mecanismos de

captura, recolección, procesamiento y análisis de la información disponible, de manera que se cuente con las herramientas para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las condiciones de atención de las víctimas en el país. Cabe anotar que el PAICMA ha previsto el contacto y monitoreo con las personas afectadas por MAP/MUSE/AEI y sus familias, con el fin de transmitir información relevante acerca de sus derechos y de los mecanismos de reclamación respectivos. En el periodo de análisis de este informe fueron monitoreadas la totalidad de las víctimas.

Finalmente, se redefinieron los mecanismos para mejorar la cobertura, calidad y oportunidad de la asistencia; y, se fortaleció la promoción de los servicios y ayudas a que tienen derecho las personas afectadas. De hecho, las iniciativas reseñadas de la comunidad AICMA han sido claves para incrementar la capacidad técnica del Centro de Coordinación de la Acción Integral en el tema. En el Cuadro 13 se retoma el conjunto de alianzas presentadas hasta el momento y se señalan otras de importancia en el diseño e implementación de proyectos dirigidos a una mejor atención a las víctimas.

Cuadro 13. Convenios y cooperación técnica y financiera en materia de Asistencia Integral a Víctimas

Institución/Cooperante	Objetivo y acciones/línea de asistencia
MPS-Acción Social	Articulación de los servicios establecidos en la ruta de atención correspondiente a las etapas tres primeras etapas de la ruta de atención
SENA	Ampliación de la oferta de capacitación para las personas con discapacidad en formación para el empleo y conformación de proyectos productivos.
Ministerio de Comunicaciones	Alianza dirigida a favorecer la reintegración laboral de víctimas de MAP y MUSE miembros de la Fuerza Pública, a través de su vinculación en empresas que prestan servicios de Call Center
Coltabaco	Alianza para hacer partícipe al sector privado en los procesos de mejoramiento de las condiciones psicológicas, económicas y sociales de los sobrevivientes y sus familias. Desarrollo de capacidades y creación de oportunidades dignas, sostenibles y efectivas de inclusión.
Fundación Saldarriaga Concha	Desarrollo de un proyecto con miras a desarrollar modelos de reincorporación socio-laboral a los sobrevivientes de MAP y MUSE
Gobierno de Japón- H. Universitario del Valle- H. Universitario de Santander	Apoyo a la adecuación del Centro de Referencia para la Atención a las Víctimas de MAP y MUSE en la región del suroccidente del país. Proyecto de cooperación para la construcción y dotación del taller de órtesis y prótesis en la región nororiente.
UNICEF- H. Universitario de Santander	Dotación tecnológica al Servicio de Rehabilitación del Hospital Universitario de Santander
JICA	Proyecto "Fortalecimiento del sistema de rehabilitación integral de personas con discapacidad, especialmente sobrevivientes de MAP y MUSE" en los Departamentos de Antioquia y Valle.
OEA	Proyecto "Formación profesional, inclusión laboral y creación de empresa para los sobrevivientes de minas antipersonal y sus familias"
Fundación Mi Sangre	Implementación del Plan Hermano en los Departamentos de Antioquia, Meta y Nariño (Samaniego)
Fondo Fiduciario Internacional	Memorando de cooperación con el DAPRE-PAICMA para ayuda financiera y técnica

(ITF)	para asistencia de víctimas de MAP y MUSE
UNICEF-Suiza -HANDICAP- CIREC	Proyecto de cooperación para realizar diagnósticos de rehabilitación, entrega y adaptación de prótesis en Antioquia y Bolívar
Reino de Noruega - CCCM	Proyecto para la rehabilitación de sobrevivientes en Antioquia, Cauca y Santander

Fuente: PAICMA

D. Recursos invertidos

Las características y los efectos del problema de MAP, MUSE y AEI hacen que en la AICMA intervengan diferentes entidades que atienden las situaciones de acuerdo a su objeto misional y a los programas que tienen diseñados para ello, por esta razón no se hace una discriminación de los recursos que se invierten puntualmente en el problema de minas en cada entidad.

En materia de asignación de recursos del presupuesto, la Ley 759 de 2000 establece en su capítulo VIII que “El Gobierno Nacional asignará los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas nacionales de aplicación de la Convención de Ottawa en los siguientes aspectos: Desminado Humanitario; Asistencia a Víctimas; Promoción y Defensa del Derecho Humanitario y del Derecho Internacional Humanitario; Destrucción de las Minas Antipersonal Almacenadas; y Campañas de Concientización, así como para las Misiones Humanitarias y el sostenimiento del Sistema de Información de Acción contra Minas Antipersonal”.

Así, el Gobierno Nacional ha venido apropiando recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación para contribuir al cumplimiento a los compromisos asumidos en la Convención de Ottawa. Los recursos han sido asignados en el marco del proyecto “Implantación del Programa Nacional de Prevención de Accidentes por Minas Antipersonal y Atención a Víctimas”. El Cuadro 14 presenta un recuento de los recursos que han sido asignados a este proyecto de inversión en las vigencias 2005 – 2008.

Cuadro 14. Recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación para contribuir a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de la Convención de Ottawa

Vigencia	Ley Presupuesto General de la Nación	Asignación Presupuestal (millones de pesos)
2005	Ley 921 de 2004	\$571
2006	Ley 998 de 2005	\$2.562
2007	Ley 110 de 2006	\$2.665
2008	Ley 1169 de 2007	\$2.771

Fuente: PAICMA

III. RETOS DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS EN COLOMBIA PARA UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO

Como se ha señalado, la problemática actual de las minas en Colombia tiene como principal referente la continuación del uso sistemático de dichos artefactos por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley. Así, dada la continuidad de la acción violenta de los GAML, y el poder destructivo de los artefactos, las minas antipersonal constituyen una amenaza creciente al bienestar y desarrollo de las comunidades rurales colombianas. De manera específica, el país experimenta por efecto de las Minas antipersonal (MAP), Artefactos explosivos sin explotar (AEI) o Municiones sin explotar (MUSE), la destrucción continuada del capital físico, humano, social y ambiental de las comunidades afectadas en el corto, mediano y largo plazo.

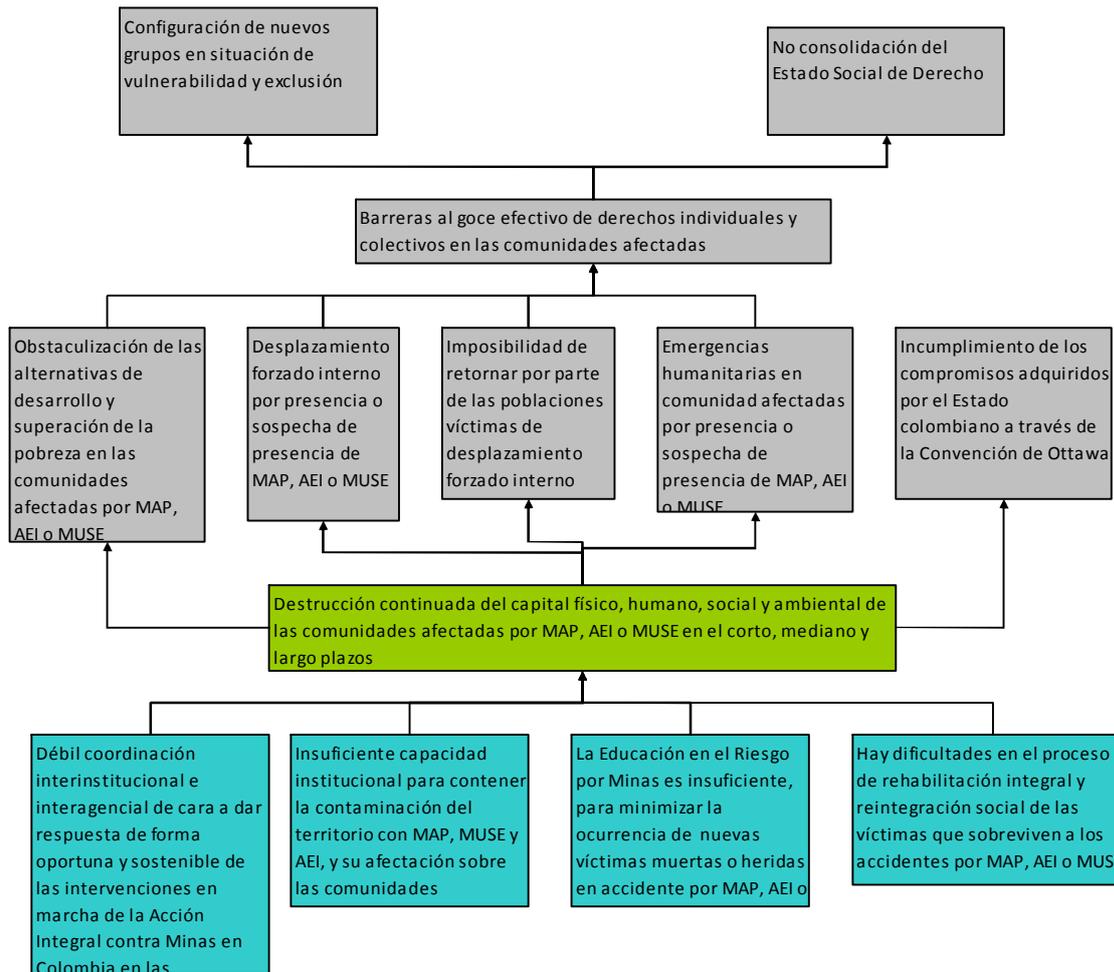
Son varias las consecuencias que se derivan de esta problemática. Dentro de las más evidentes se encuentra que la contaminación del territorio con estos artefactos constituye una vulneración a derechos fundamentales de los ciudadanos, como la vida, la integridad, la libertad y la movilidad, así como un obstáculo para el desarrollo económico y la superación de la pobreza de las poblaciones afectadas. La configuración de la situación de violencia del país, sumada a la continuación de las actividades de los GAML, dificulta el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Colombiano en el marco de la Convención de Ottawa³². Adicionalmente, la presencia de este tipo de artefactos es la causa de confinamientos y desplazamientos forzados, al tiempo que limita los procesos de retorno de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen. Lo descrito compromete, en el largo plazo, la consolidación del Estado Social de Derecho y promueve la configuración de nuevos grupos en situación de vulnerabilidad y exclusión por la discapacidad de las víctimas de estos artefactos.

El problema de las MAP en Colombia conlleva la necesidad de respuesta por parte del Estado y la sociedad para mitigar los efectos nocivos de estos artefactos. Generar esta capacidad incluye aspectos concernientes a disponibilidad de información, fortalecimiento y desarrollo de la respuesta institucional, inclusión de la problemática en la política pública departamental y municipal, y la claridad en la interrelación con vulnerabilidades asociadas a otros fenómenos.

Por ello, conviene adoptar una perspectiva analítica y entender la destrucción del capital físico, humano, social y ambiental derivado de las minas a partir de cuatro ejes problemáticos relacionados con: (i) la coordinación interinstitucional e interagencial de cara a dar respuesta, de forma oportuna y sostenible y con las intervenciones en marcha de la Acción Integral contra Minas en Colombia (AICMA), a los problemas que afectan a las comunidades; (ii) la contención de la contaminación con minas, que afecta el territorio y a las comunidades; (iii) la prevención y educación para impedir la ocurrencia de nuevas víctimas en el futuro; y, (iv) la calidad de la asistencia integral a las víctimas y sus familias (véase Gráfico 16).

Gráfico 16. Estructura diagnóstica: consecuencias, problema central y causas

³² Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Colombia ratificó la Convención de Ottawa mediante la Ley 554 de 2000.



Fuente: PAICMA

A. Débil coordinación interinstitucional e interagencial de cara a dar respuesta de forma oportuna y sostenible de las intervenciones en marcha de la Acción Integral contra Minas en Colombia (AICMA) en las comunidades

En Colombia la acción contra minas es desarrollada gracias al concurso del Gobierno nacional y local, la cooperación internacional, el sector privado y las organizaciones sociales. No obstante, todavía no se cuenta con los niveles de coordinación necesarios para que la actividades desarrolladas por cada uno de estos actores sean complementarias y sinérgicas a los propósitos de la AICMA. Al respecto, es posible ubicar la discusión en torno a tres dificultades. En principio, existe una incipiente respuesta frente a las comunidades afectadas por MAP, AEI y MUSE que requieren intervenciones inmediatas y sostenibles de la AICMA. En segunda instancia, existe un conjunto de vacíos a nivel regional, es decir donde es ejecutada la acción contra minas. En particular, las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE cuentan con un respaldo institucional

insuficiente para organizarse y paliar los efectos de estos artefactos. Finalmente, no se están aprovechando los aportes de todas las organizaciones que, sin estar directamente ligadas a la coordinación de la AICMA, pueden soportar esta acción.

Causa A.1 Incipiente respuesta frente a las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE que requieren intervenciones inmediatas y sostenibles de AICMA

Si bien existe un camino recorrido en el proceso de institucionalización y generación de capacidades para responder al desafío de las minas antipersonal, la magnitud y naturaleza de la problemática desborda la capacidad de respuesta existente. Tal situación se debe, por un lado, a que existen barreras fácticas para la realización de intervenciones en todas las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE. Ante dicha circunstancia, no siempre es claro para los actores que alternativas existen para optimizar las respuestas de Acción Integral a las comunidades que se encuentran en riesgo por la existencia y/o sospecha de presencia de campos minados. De otro lado, no hay evidencia suficiente sobre el tipo y características de las intervenciones que garantizan el logro de los impactos deseados en cada comunidad específica, lo que se traduce en un limitado acceso a recursos efectivos para atender las demandas en acción integral contra minas.

Causa A.1.1 Barreras fácticas para realizar intervenciones en todas las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE.

Hay diferentes tipos de barreras que limitan el desarrollo de la AICMA en Colombia. En primer lugar, la continuación de la violencia armada, situación que dificulta la intervención estatal, su sostenibilidad y apropiación en las comunidades. Esto, sin contar con el hecho de que la situación de violencia debilita la infraestructura de servicios públicos de las regiones y, frecuentemente, el personal encargado en las regiones de ejecutar la AICMA corre el riesgo de ser amenazado por los GAML. De acuerdo con lo anterior, debe señalarse que, la posibilidad de expansión de la AICMA está condicionada al progreso en la consolidación de la recuperación del territorio.

En segundo lugar, el carácter rural de la problemática, que se refleja en el hecho de que el 97% de los eventos ocurren en zonas rurales. Dichas zonas presentan una escasa infraestructura de servicios públicos, lo que limita el alcance de la AICMA que se les puede ofrecer a las comunidades y al que ellas pueden acceder. La ruralidad por lo general se acompaña de condiciones precarias en materia de infraestructura de transportes, lo que dificulta y demora el proceso en las comunidades afectadas.

Causa A.1.2 No hay evidencia sobre el tipo y características de las intervenciones que garantizan el logro de los impactos deseados en cada comunidad en específico

La identificación del tipo de intervenciones adecuadas se encuentra en función de la habilidad para diagnosticar y caracterizar, desde el nivel nacional, cómo la existencia de minas antipersonal afecta la vida cotidiana de las comunidades. A partir de ello, es posible desarrollar alternativas eficientes frente a las particularidades de la problemática y garantizar intervenciones de alto impacto sobre las comunidades.

No obstante, los procesos, reglas y herramientas para identificar, medir y ponderar sistemáticamente el impacto de las MAP, AEI o MUSE sobre las comunidades y de las intervenciones no son adecuadas. Este

punto es crítico, debido a que no se ha consolidado un esquema que permita aprovechar el potencial de las lecciones aprendidas, estructurar capacidades para la intervención y transmitir habilidades desde el nivel nacional a los diferentes actores de la Comunidad AICMA.

Así, no existe una clara retroalimentación entre la acción individual de las organizaciones y el centro de coordinación, el cual tiene como función brindar las herramientas, evaluar y brindar criterios de optimización para el conjunto de agencias individuales según la experiencia recogida. Como consecuencia, las organizaciones públicas más cercanas a las comunidades pierden la oportunidad de maximizar el impacto de su intervención contra minas más allá de lo que le permiten sus capacidades originales.

Causa A.2 Las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE no cuentan con el suficiente respaldo institucional para organizarse y superar las situaciones derivadas de la presencia o sospecha de existencia de estos artefactos

Si bien el Estado y el Gobierno nacional asumen la principal responsabilidad en la protección de la población civil frente a la amenaza que supone la existencia y/o sospecha de presencia de minas antipersonal, el impacto de la problemática se materializa en contextos locales específicos, donde las comunidades cumplen un rol privilegiado para disminuir los niveles de riesgo generados por estos artefactos. El conocimiento de las características del terreno y las redes de solidaridad propias de la convivencia diaria constituyen recursos fundamentales para caracterizar la dimensión de la problemática y avanzar en acciones que conlleven resultados concretos y efectivos en cada caso.

No obstante los logros en materia de gestión territorial, las comunidades no siempre cuentan con la capacidad para movilizar este tipo de recursos de manera sostenida y coordinada. Esta situación obedece a que, por un lado, la contaminación por MAP, AEI y MUSE no es asumida por sectores y gobiernos locales como una limitación para el desarrollo y la superación de la pobreza y, por el otro, las intervenciones de la AICMA no necesariamente están orientadas a construir capacidades locales y regionales frente a los impactos por dichos artefactos.

Causa A.2.1. La contaminación por MAP, AEI o MUSE no es asumida por sectores y gobiernos locales como una limitación para el desarrollo y la superación de la pobreza

Los impactos de las MAP, AEI o MUSE sobre el desarrollo no resultan evidentes en el corto plazo y tienen escasa visibilidad en la mayoría de las comunidades. De hecho, la AICMA debe competir por un lugar en las agendas de los gobiernos regionales y locales que enfrentan otros problemas de mayor visibilidad. Así, por ejemplo, el primer quintil de los municipios con mayor número de desplazados en el país concentra el 76% de los eventos relacionados con MAP y MUSE en Colombia. Lo anterior, no significa que la naturaleza trágica y la carga emocional que suscita este tipo de eventos pase inadvertido para las autoridades locales. De hecho, la respuesta regional y local en AICMA es contingente a la ocurrencia de eventos que logran visibilidad regional o nacional, situación que pone en evidencia el alcance limitado y reactivo de este tipo de respuestas.

Causa A.2.2. Las intervenciones en AICMA no necesariamente están orientadas a construir capacidades locales y regionales frente los impactos por MAP, AEI o MUSE

Aún cuando la AICMA logre posicionarse como un tema de interés estratégico en la agenda de los entes territoriales, existen factores adicionales que obstaculizan la institucionalización de la misma en las políticas de los gobiernos locales. Entre estos factores se cuenta el hecho de que no hay total claridad en la distribución de roles y competencias entre sectores, ni entre el nivel nacional y el territorial frente a las acciones de la AICMA. Esta indefinición genera ineficiencias en la ejecución de las acciones, al igual que fricciones dentro de los actores. De igual manera, la falta de claridad de roles puede conllevar a que las autoridades locales, por desconocimiento de su función dentro del marco general del AICMA, omitan atender áreas de intervención de su competencia.

Con frecuencia, la formulación de la AICMA a nivel nacional se plantea como una intervención donde las comunidades se consideran sujetos receptivos de los bienes y servicios ofrecidos por el nivel central (*top-down approach*) y, adicionalmente, la existencia formal de ordenanzas, decretos y otros mecanismos jurídicos relacionados con la AICMA no garantizan por sí solos la institucionalización de la temática en los gobiernos regionales y locales. En particular, es necesario profundizar los avances en el diseño de intervenciones de AICMA que tengan suficientemente en cuenta a las comunidades afectadas, de manera que éstas sean protagonistas y gestoras de sus propias soluciones. Sólo cuando se le otorga protagonismo a las comunidades, éstas logran desarrollar y apropiarse competencias para imponerse sobre las limitaciones que se derivan de la existencia o sospecha de presencia de campos minados.

Causa A.3 No se están aprovechando plenamente los aportes de todas las organizaciones que, sin estar directamente ligadas a la coordinación de la AICMA, pueden soportar esta Acción

Un elemento que garantiza la oportunidad y sostenibilidad de las intervenciones integrales contra MAP es la posibilidad de contar con la capacidad instalada del Estado y la sociedad civil para ejecutar las actividades de la Acción Integral. No obstante, las organizaciones públicas que tienen presencia en las comunidades afectadas no actúan como instancias de difusión de las intervenciones de la AICMA. Adicionalmente, no se ha definido el significado operativo de la integralidad de la Acción Contra MAP, AEI o MUSE en Colombia.

Causa A.3.1 Las organizaciones públicas que tienen presencia en las comunidades afectadas no actúan como instancia de difusión de las intervenciones de la AICMA

Es necesario señalar que la experiencia internacional en la materia se enmarca, normalmente, en escenarios de postconflicto o situaciones en las que ha culminado el proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción de estructuras armadas irregulares. Sin embargo, en el caso colombiano, la AICMA tiene que realizarse en concomitancia con la situación de violencia armada, lo cual implica una dificultad evidente pero, así mismo, supone la existencia de múltiples intervenciones dirigidas a una misma población por parte de otras instituciones y organizaciones no directamente involucradas con la AICMA.

En consecuencia, una limitación a la sostenibilidad y oportunidad de la AICMA la constituye la falta de coordinación entre la Comunidad AICMA y entidades públicas que, por su misionalidad, tienen acceso de primera mano a comunidades afectadas por la violencia en general. Al respecto, existen vacíos e indefiniciones conceptuales y operativas sobre la determinación de los roles en algunos componentes de la AICMA y las posibilidades para articularlos con esfuerzos de mayor magnitud. Entre otras, se cuenta la de

cómo articular la AICMA con los procesos de retorno de la población desplazada y los escenarios de consolidación de las condiciones de seguridad para la población.

Causa A.3.2 No se ha definido el alcance operativo de la integralidad de la Acción Contra MAP, AEI o MUSE en Colombia

Las características de las personas que habitan y transitan por los territorios contaminados implican un reto mayor para la implementación exitosa de la AICMA. De hecho, no es claro cual es el sentido de la integralidad de la AICMA de cara al conjunto de obstáculos que, derivados de la existencia y/o sospecha de campos minados, se suman a condiciones previas de marginalidad y vulnerabilidad. En ese sentido, no es claro cómo diferentes actores involucrados tanto en la AICMA como en el proceso de superación de estado de pobreza de las comunidades pueden generar sinergias para avanzar en el desarrollo de las comunidades afectadas.

B. Insuficiente capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar y su afectación sobre las comunidades

El alto grado de contaminación por MAP, AEI o MUSE en Colombia obedece por, al menos, dos factores: (i) la dinámica de violencia que los GAML siguen imponiendo a las comunidades que habitan en ciertas regiones del país; y, (ii) la implementación de la PCSD y su lucha contra los activos estratégicos de los GAML, la cual supone una respuesta violenta de estos grupos contra los ciudadanos colombianos en general y contra el personal de la Fuerza Pública en particular. Bajo una situación como la señalada, no es posible ejercer ningún tipo de control respecto a la extensión de la contaminación por MAP, AEI o MUSE ni predecir su dinámica geográfica a una escala útil para la focalización de la intervención estatal. Adicionalmente, aún cuando estas dificultades no existiesen, la capacidad actual de desminado humanitario tampoco es suficiente para contrarrestar la siembra de minas antipersonal en el territorio. En tanto no se contenga y reduzca la contaminación por MAP, MUSE y AEI, las comunidades continuarán bajo riesgo y se presentarán nuevas víctimas de estos artefactos.

Causa B.1 Extensión incontrolada de la contaminación por MAP, AEI o MUSE, sin posibilidad de predicción de su dinámica

Gracias a la implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) la capacidad armada de los GAML se ha reducido significativamente. Aún cuando la unidad de mando de los GAML se ha debilitado sustancialmente y sus estructuras armadas experimentaron un inusitado número de bajas, la acción armada de dichas organizaciones no ha dejado de desafiar el Estado de Derecho. Así, cómo se ha evidenciado, la utilización sistemática de minas se perfila como una práctica privilegiada por los GAML para disminuir la presión militar sobre sus estructuras y proteger áreas de control estratégico.

Causa B.1.1. Es imposible garantizar que el número de campos minados no aumente en el futuro, y que los campos desminados o señalizados no sean recontaminados o alterados por dichos grupos

La voluntad vigente y manifiesta de los GAML para continuar con el uso sistemático de minas antipersonal, en contravía de los DD.HH y el DIH y de las disposiciones nacionales e internacionales en la materia, implica la

imposibilidad de garantizar que el número de campos minados no aumente en el futuro, y que los campos desminados o señalizados no sean recontaminados o alterados por dichos grupos. Adicionalmente, la relación costo – impacto del uso de las minas genera un claro incentivo para sabotear los esfuerzos del Estado en materia de Acción Integral contra minas.

Esta situación implica una constante incertidumbre sobre el nivel del impacto de las minas antipersonal sobre las comunidades. Por ejemplo, un conjunto significativo de sobrevivientes civiles aseguran haberse accidentado en lugares donde solían transitar con cierta regularidad y, adicionalmente, en ciertas comunidades existe evidencia sobre presencia intermitente de campos minados dado el traslado permanente de los artefactos por parte de los GAML. De otro lado, en aquellas regiones donde el nivel de contaminación se ha estabilizado posterior a la recuperación del territorio por parte del Estado, no se ha definido con exactitud las características del impacto por cuanto los procesos de retorno y reactivación social y productiva de dichas regiones se encuentran en ciernes.

Causa B.1.2 El patrón de contaminación del territorio por MAP, AEI y MUSE es variable, móvil y asociado a estrategias de control territorial y localización de enfrentamientos armados

En concordancia con lo anterior, se encuentra que el patrón de contaminación del territorio por MAP, AEI o MUSE es variable, móvil y asociado a estrategias de control territorial y localización de enfrentamientos armados. En términos prácticos, esta situación implica la imposibilidad de determinar con precisión las áreas donde se encuentran ubicados los artefactos y, consecuentemente, los requerimientos específicos en materia de Desminado Humanitario. Bajo este entendido, la identificación y recopilación de información de las características de las áreas a descontaminar se convierte en un aspecto crítico para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado colombiano según el Artículo 5° de la Convención de Ottawa, por cuanto incrementa los costos operativos de las labores de Desminado.

Causa B.2. Los procedimientos y tecnologías disponibles para las operaciones de desminado humanitario no pueden desplegarse de manera inmediata, ni producen resultados sobre la contaminación en el corto plazo

Cómo se ha evidenciado, aun cuando los avances demuestran la disposición del Gobierno colombiano para cumplir con los compromisos adquiridos en la Convención de Ottawa, la carencia de un patrón de contaminación claro a una escala geográfica útil para desarrollar el desminado humanitario, demora el avance de los trabajos. Sin embargo, aún en un escenario de información completa sobre las características de la contaminación, el nivel de capacidades actuales para ejecutar Desminado Humanitario impide el despliegue inmediato de las intervenciones requeridas, al igual que limita la consecución de resultados relevantes en materia de contención de la contaminación en el corto plazo.

Causa B.2.1 No se han implementado tecnologías de mayor eficacia y eficiencia para el Desminado Humanitario en el contexto colombiano, comparadas con las disponibles de acuerdo con la AICMA a nivel internacional

Dado que las técnicas aplicadas en la fabricación de AEI por parte de los Grupos Armados Ilegales registran cambios rápidos, crecientes niveles de complejidad y de daño, es fundamental disponer de mecanismos de

Desminado Humanitario más eficaces y efectivos. A pesar de lo anterior, Colombia presenta un importante rezago en materia de implementación de tecnologías de mayor eficacia y eficiencia para el Desminado Humanitario, en comparación con las disponibles de acuerdo con la AICMA a nivel internacional.

En particular, los dispositivos para el Desminado Humanitario en Colombia no utilizan tecnologías de limpieza mecánica ni cuentan con herramientas biológicas para la ubicación de los artefactos, las cuales han mostrado su gran utilidad en las labores de limpieza de minas antipersonal en otras latitudes. Adicionalmente, existe todo un conjunto de iniciativas nacionales para desarrollar este tipo de capacidades, pero se carece de un esquema de orientación que garantice su viabilidad y su pertinencia según las características de la contaminación en nuestro territorio.

Causa B.2.2 Alto grado de complejidad para desplegar de forma inmediata las capacidades de Desminado Humanitario

El conjunto de limitaciones señaladas en materia de identificación y generación de nuevas capacidades técnicas implica serias dificultades para llevar a cabo las labores de Desminado Humanitario a la escala requerida. Si a esto se le suma las características del terreno, en el caso de los campos minados por los Grupos Armados al Margen de la Ley, se obtiene un alto grado de complejidad para desplegar de forma inmediata las capacidades de desminado. En este sentido, los recursos humanos y técnicos disponibles se muestran insuficientes frente a la extensión de la contaminación.

C. La Educación en el Riesgo por Minas es insuficiente para minimizar la ocurrencia de nuevas víctimas muertas o heridas en accidente por MAP, AEI o MUSE

Hasta el 31 de agosto de 2008, 7.204 colombianos habían sido víctimas de un accidente por MAP, AEI o MUSE. Este incremento de las víctimas está íntimamente asociado con la dinámica de contaminación del territorio con MAP, MUSE y AEI. Sin embargo, dado que una de las principales características de la amenaza de las MAP consiste en la ubicación incierta del artefacto y su mecanismo de activación, es prácticamente imposible eliminar completamente el riesgo al que están expuestas las comunidades.

En este sentido, buena parte de la afectación que tal contaminación genera sobre las comunidades puede ser minimizada por la calidad de las capacidades, hábitos y comportamientos de las comunidades afectadas. Así, se ha establecido que la probabilidad y severidad de un accidente está fuertemente correlacionada con la habilidad de los individuos para apropiar conocimientos sobre las características de riesgo, desarrollar capacidades para disminuir su vulnerabilidad frente a la amenaza y adoptar comportamientos prudentes. Por esto, la Educación sobre el Riesgo por Minas (ERM) se ha institucionalizado mundialmente como un componente crítico para fomentar el desarrollo de comportamientos seguros y proactivos en las comunidades frente a la problemática de minas.

Causa C.1 Hábitos y comportamientos riesgosos en las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE.

La sostenibilidad de los comportamientos indicados por las campañas de ERM se asocia con la posibilidad de desarrollar capacidades en las comunidades que les permitan absorber el impacto negativo de la amenaza y recuperarse una vez hayan sido afectadas por el fenómeno violento. Sin embargo, este proceso encuentra fuertes dificultades en las comunidades por dos razones. De un lado, la labor de los operadores de ERM se

muestra insuficiente frente a la dimensión de los factores de vulnerabilidad que obstaculizan los cambios de comportamiento y, de otro lado, no hay una articulación clara entre las labores de ERM con los espacios de socialización cotidiana de las poblaciones.

Causa C.1.1. Existen factores de vulnerabilidad que obstaculizan cambios de comportamiento frente a los factores de riesgo, tales como baja escolaridad, pobreza y desplazamiento forzado

En Colombia existen factores de vulnerabilidad que obstaculizan cambios de comportamiento frente a los factores de riesgo de accidente por MAP, AEI o MUSE, tales como la baja escolaridad, la pobreza y el desplazamiento forzado. En estas circunstancias, propiciar escenarios que potencien la capacidad de reacción y atención ante un accidente de MAP y MUSE por parte de la administración municipal y la comunidad se convierte en un reto enorme para la ERM. No obstante, la cobertura de acciones de ERM es insuficiente frente a estos requerimientos, en el entendido que las necesidades en la materia son directamente proporcionales a la dimensión de la problemática.

Causa C.2.2. No se están garantizando cambios de comportamiento que puedan ser transmitidos en las comunidades de generación en generación

A la situación descrita se le suma el hecho de que no se están garantizando cambios de comportamiento transmisibles de generación en generación. Ello, por cuanto la ERM no se encuentra integrada a la estructura de instituciones públicas, ni a la producción y transferencia de conocimiento de las comunidades afectadas. Al respecto, cabe anotar que no se ha podido consolidar la participación de sectores claves de la comunidad en la promoción de iniciativas de ERM, ni se ha logrado generar sinergias con las iniciativas locales para fundamentar la identificación, la prevención y la atención del riesgo en función del fortalecimiento del tejido social de las comunidades.

Causa C.2. La red de operadores no está suficientemente consolidada y ajustada frente a las necesidades de las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE

Aún cuando se ha avanzado en la recopilación de mejores prácticas y la adopción y desarrollo de protocolos nacionales para ERM, la red de operadores no está suficientemente consolidada y ajustada frente a las necesidades de las comunidades afectadas por MAP, AEI o MUSE. En particular, los operadores de ERM muestran una gran limitación para facilitar la articulación de los intereses e iniciativas comunitarias con los proyectos y respuestas de política de orden local y nacional. Lo anterior, en el entendido que la responsabilidad en la implementación de programas de ERM es una responsabilidad compartida entre el gobierno nacional, regional y local, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Causa C.2.1 No existen estructuras y procedimientos que permitan asegurar la eficacia y calidad de las actividades de ERM que se realizan en las diferentes comunidades del país

En principio, no existen estructuras y procedimientos que permitan asegurar la eficacia y calidad de las actividades de ERM que se realizan en las diferentes comunidades del país. En este sentido, la reciente adopción y divulgación de un protocolo nacional en ERM es sólo un primer paso para garantizar la pertinencia de las intervenciones. Por ello, si bien los operadores tienen un referente claro para cumplir las labores educativas, de difusión de información pública y enlace comunitario, no existe un mecanismo que les facilite

cumplir las funciones de enlace comunitario ni un esquema que garantice y certifique la implementación efectiva de los requerimientos establecidos en el estándar nacional. En este sentido, cabe señalar que no se cuenta con instrumentos de seguimiento y evaluación de impacto de estas actividades³³.

D. Hay dificultades en el proceso de atención integral e inclusión socioeconómica de las víctimas de accidentes por MAP, AEI o MUSE

A pesar de los logros señalados en materia de atención a víctimas, no existe certeza respecto a la efectiva rehabilitación integral e inclusión social y económica de los sobrevivientes de MAP, AEI y MUSE en su conjunto. Esta situación encuentra su explicación en tres tipos de problemas que se presentan en el proceso que las víctimas siguen en la ruta de atención: (i) fallas en la gerencia y gestión de las entidades y organizaciones que intervienen en la asistencia a las víctimas para garantizar el acceso a la oferta formal de servicios; (ii) obstáculos e inflexibilidades en el corto plazo relacionadas con el desarrollo e implementación de la atención a víctimas; y, (iii) ausencia de un referente claro para garantizar la atención psicosocial de las víctimas y su inclusión socioeconómica.

Con respecto al primer tipo de problemas, las víctimas no acceden de manera oportuna y completa a los servicios dispuestos para su asistencia integral e inclusión socioeconómica. A esto se le suma que hay una débil integración de la oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas de MAP, AEI o MUSE. Y, finalmente, los aspectos psicosociales y de inclusión socio económica del proceso de asistencia no están plenamente desarrollados o implementados.

Causa D.1. Las víctimas no acceden de manera oportuna y completa a los servicios requeridos para su atención o asistencia integral

El acceso a la oferta de servicios requiere de la ejecución de trámites diversos frente a las instituciones encargadas de su prestación. Según la situación de cada una de las personas, el procedimiento continúa con la recepción y radicación (dentro de los plazos establecidos por la ley) de los documentos necesarios para acreditar la calidad o la condición de víctima. Por ejemplo, todos los trámites ante el Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA) y Acción Social requieren contar con una certificación en la que el Alcalde o la autoridad municipal acredite la condición de “víctima de terrorismo”. Debe tenerse en cuenta que la mayoría de los beneficios para las víctimas adultas caducan un año después de la ocurrencia del accidente. Así, el éxito del proceso supone la disposición de mecanismos que garanticen un fluido intercambio de información sobre el estado de las víctimas en la ruta y contar con información completa sobre las necesidades y características de las víctimas para actuar frente a los cuellos de botella. Adicionalmente, se supone la eliminación de las asimetrías de información respecto de la oferta disponible y de los requisitos para acceder a ella.

Causa D.1.1. Todavía no se disponen de mecanismos que permitan un intercambio permanente y confiable de información entre las organizaciones prestadoras de servicios a las víctimas de MAP, AEI o MUSE y el IMSMA.

³³ Sin embargo, el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), en el marco de la redefinición de su planeación estratégica, viene avanzando en la definición de mecanismos de seguimiento y monitoreo del impacto de las líneas de acción de la AICMA en Colombia.

Al respecto, aun persisten obstáculos en materia de mecanismos, procedimientos y capacidad técnica para el monitoreo, seguimiento y evaluación del proceso de atención de las víctimas. Ello, redundando en graves inconvenientes para la toma de decisiones de política y para superar los posibles “cuellos de botella” que se presentan en el proceso. Lo anterior, por cuanto los accidentes por minas antipersonal no se consideran como un problema de salud pública, por lo que la mayoría de entidades que intervienen en la asistencia, no suelen discriminar la variable “accidente con MAP o MUSE” en la caracterización de quienes acceden a estos servicios. Hasta el momento, sólo Acción Social ha incluido tal variable en sus registros.

Causa D.1.2. La información sobre cantidad, características y necesidades de las víctimas de MAP, AEI o MUSE es incompleta y fragmentaria

De otro lado, si bien el IMSMA cuenta con un módulo para el registro de víctimas de minas terrestres, la información sobre las características, necesidades y avances en la ruta de atención de las víctimas es incompleta y fragmentaria. Frente a ello, los encuentros de víctimas son de gran utilidad para ampliar y/o completar la información faltante respecto a las circunstancias de ocurrencia del accidente. Sin embargo, el éxito de los mismos está condicionado a la capacidad previa de contacto, la cual se dificulta por la ausencia de datos relativos al lugar de residencia y teléfono de contacto de las víctimas o sus familias.

Causa D.1.3. Existen asimetrías de información respecto de la oferta disponible y de los requisitos para acceder a ella

Finalmente, las víctimas suelen desconocer la estructura institucional disponible, sus derechos y los mecanismos para exigirlos. Esta situación puede explicarse en el hecho de que las víctimas civiles de MAP, AEI o MUSE, en su mayoría, se encontraban en situación de pobreza, marginalidad o vulnerabilidad antes de la ocurrencia del accidente. Por ello, las limitaciones para gestionar ante las entidades responsables los servicios correspondientes responden al desconocimiento de las obligaciones y derechos previstos por la ley, así como de la situación de pobreza y baja escolaridad de quienes demandan los servicios. Algunas veces, las víctimas con menores niveles educativos desisten del proceso de reclamación, dado lo complejo que les resulta, por ejemplo, completar los formularios exigidos para el acceso a los servicios.

Causa D.2. Ausencia de integración de la oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas de MAP, AEI o MUSE

De otro lado, existen dificultades para integrar la oferta de servicios según las necesidades de las víctimas. En este sentido, las víctimas encuentran elevados costos para acceder a los procesos de reclamación y goce de beneficios. Adicionalmente, la atención de emergencia a las víctimas suele ser, en algunos casos, inadecuada.

Causa D.2.1 Altos costos para las víctimas en los procesos de reclamación y goce de beneficios

Los altos costos para las víctimas en los procesos de reclamación y goce de beneficios tienen ocasión dada la existencia de dos fenómenos. Por un lado, a que los procesos de reconocimiento y pago de reclamaciones toman tiempos prolongados y dispendiosos y, por el otro, a que los costos de traslado, alojamiento y manutención para recibir los servicios no están asegurados en ninguna fuente de recursos. De la misma manera, la ley dispone plazos perentorios para el acceso a algunos de los servicios y requerimientos que, no

siempre, están ajustados a las necesidades y posibilidades de las víctimas. Ello, suele reflejarse en la apreciación de las víctimas respecto de la atención y los servicios que el Estado les presta. Aunado a esto, actualmente hay una apropiación insuficiente de la asistencia a víctimas a nivel departamental y municipal, de suerte tal que las autoridades departamentales y municipales no asumen plenamente su rol y funciones en el proceso de cumplimiento de la Ruta de Atención Integral de las víctimas.

D.2.2 Inadecuada o tardía atención y tratamiento de emergencia a las víctimas de MAP, AEI o MUSE

En varias ocasiones, las IPS de niveles 1 y 2 carecen de las capacidades administrativas requeridas para gestionar las reclamaciones médicas ante el FOSYGA. Adicionalmente, los criterios para dar trámite a las reclamaciones hechas por las IPS no son homogéneos. Ambas situaciones derivan en desincentivos a la prestación integral y oportuna de servicios médicos. Cabe señalar que, dada la situación económica de la mayoría de las víctimas, éstas no se encuentran cubiertas por el Sistema de Seguridad Social en Salud, lo que obliga a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a gestionar ante el FOSYGA el monto de los gastos médicos de la víctima.

En este mismo sentido, se ha evidenciado una inadecuada o tardía atención y tratamiento de emergencia a algunas víctimas de MAP, AEI o MUSE. Ello se asocia con la insuficiente difusión de los criterios y protocolos médicos de atención para este tipo de emergencias y capacidades técnicas limitadas. Así, por ejemplo, la capacidad instalada en salud en los puntos críticos de atención y tratamiento de emergencia no es suficiente ni adecuada frente a las condiciones que rodean la ocurrencia de los accidentes.

D.3 Los aspectos psicosociales y de inclusión socioeconómica del modelo de asistencia no están plenamente desarrollados o implementados

En el esquema de atención integral, los aspectos de atención psicosocial e inclusión socioeconómica son componentes vinculados íntegramente al proceso de rehabilitación. De esta manera, se ha previsto que los beneficios a los sobrevivientes sean canalizados a través del Ministerio de Protección Social, en conjunto con los procedimientos médicos requeridos por la víctima. En lo que se refiere al proceso de inclusión socioeconómica, el Estado ha puesto a disposición de las víctimas acceso preferente en el trámite de créditos solidarios; subsidios de vivienda, a través de las cajas de compensación familiar; subsidios para acceso educativo, a través de Acción Social; capacitación y formación para el trabajo y acceso a los centros de información en el SENA; y, en el caso de los menores de edad, su protección a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)³⁴.

D.3.1 Ninguna entidad del Gobierno es actualmente un referente para el sector privado en la inclusión de personas con discapacidad

En particular, no se han logrado establecer enlaces claros entre la AICMA y otras estrategias del Gobierno nacional para la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo, y la prevención y atención de emergencias. Por ejemplo, no es clara la articulación operativa de la AICMA con programas como la "Red

³⁴ Acción Social expide una certificación de víctima de la violencia, la cual sirve para obtener cupos en los colegios y se exime el pago de la matrícula a inicio de año.

JUNTOS”, Familias en Acción y el programa de atención humanitaria a las comunidades en situación de desplazamiento forzado. Ello, aún cuando el PAICMA, en su calidad de instancia coordinadora de la AICMA en Colombia, ha establecido alianzas estratégicas con Acción Social y otras entidades, responsables de la orientación de dichos programas. Lo descrito impide establecer con certeza los términos bajo los cuales la acción integral puede utilizar la capacidad instalada como plataforma de sus intervenciones.

De otra parte, es necesario extender las líneas de atención a la familia y a las comunidades de las que hacen parte las víctimas, por cuanto éstas constituyen la base de los procesos de rehabilitación integral e inclusión. En su formulación, el enfoque del esquema se orienta a asegurar el acceso de las víctimas a la oferta estatal de servicios, razón por la cual el ámbito de intervención se concentra principalmente en la relación Estado-individuos directamente afectados. Al respecto, la experiencia internacional indica que “el apoyo psicosocial debería estar basado en la comunidad y vincular a los proveedores de servicios sociales locales con el objeto de proveer un apoyo culturalmente apropiado... [Adicionalmente,]... las familias de las víctimas juegan un rol crucial en el proceso de reintegración”... [De hecho,] las investigaciones sobre trauma y reintegración sugieren que la empatía y la atención puesta por familiares –expresada mediante el apoyo- tiene efectos terapéuticos positivos³⁵.

D.3.2 No existe un esquema autosostenible de generación de capacidades productivas para las víctimas de MAP, MUSE y AEI

Adicionalmente, falta definir e integrar con claridad esquemas viables y sostenibles que garanticen una atención psicosocial y una inclusión socioeconómica que responda a las realidades, necesidades e individualidades de las víctimas de MAP, AEI o MUSE y que, además, considere un enfoque diferencial y de género. Sobre la atención psicológica, y en concordancia con las disposiciones legales vigentes³⁶, los servicios de rehabilitación médica son prestados hasta por un año y medio, sin perjuicio de la atención médica sobre la que no pesan restricciones temporales para su acceso.

Adicionalmente, el subregistro y las limitaciones que se tienen en materia de información generan problemas de coordinación entre la oferta, la demanda de trabajo y la sostenibilidad de los proyectos productivos. Al respecto, el papel de los gobiernos locales es fundamental. Sin embargo, se debe señalar que la mayoría de los gobiernos locales no tienen claridad acerca del papel que se espera que jueguen en la inclusión socioeconómica de las víctimas de MAP, MUSE y AEI.

³⁵ Eitel, Sue. 1999. Defining the Pillar of Victim Assistance. En, Journal of Mine Action. Vol 3 No3. Acceso en: http://maic.jmu.edu/journal/3.3/focus/va_eitel.htm Fecha de Consulta: 20 Mayo de 2008

³⁶ En el Decreto 3990 de 2007 no se incluye la atención psicológica o psicosocial como parte de la atención que deben recibir las víctimas, aún cuando la Ley 418 la cual sí está contemplada, por el contrario, en la Ley 418 de 1997.



SEGUNDA PARTE:

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA DE LARGO PLAZO EN LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA

E. PRINCIPIOS Y MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA 2009-2019

De cara a los retos planteados, el presente apartado articula los elementos fundamentales de una visión de largo plazo para superar la situación de minas antipersonal y municiones sin explotar en Colombia. En un primer momento, se formulan los principios orientadores de la AICMA en Colombia y se plantean las bases, los supuestos de contexto país, y la relación de la AICMA con otras áreas de política. Finalmente, se exponen el propósito central, los objetivos de largo plazo y la lógica de intervención. En su conjunto, los elementos presentados constituyen el marco de referencia para la estructuración del Plan de Acción de la AICMA en Colombia para el periodo 2009 – 2019.

A. Principios de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia

En concordancia con lo establecido en la Constitución Nacional y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el marco de la Convención de Ottawa, la AICMA tiene como principio rector el goce efectivo de derechos. Al respecto, señala el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que “para contrarrestar las carencias y consolidar las políticas de promoción y respeto de los DD.HH y DIH, el Estado [deberá velar] para que se armonice el desarrollo social, económico, político y cultural del país con las implicaciones de adoptar un enfoque de derechos” (PND 2006-2010, 84). En este sentido, la formulación de una política de largo plazo pretende ofrecer una solución duradera en términos del restablecimiento de los derechos de las víctimas, su inclusión socio-económica y la restitución de las condiciones de seguridad requeridas para el desarrollo económico y social de las comunidades afectadas.

- Enfoque diferencial de derechos

El goce efectivo de derechos supone la implementación de una perspectiva diferencial en la promoción, restitución y protección de aquellos derechos fundamentales que puedan verse vulnerados por el uso, presencia y/o sospecha de existencia de minas antipersonal. Esta visión se justifica en la medida en que el impacto de las minas antipersonal sobre la oportunidad real para vivir una vida valiosa y valorada está mediada por los factores sociales, económicos y culturales preexistentes en las comunidades afectadas y en las víctimas. Por tal motivo, para responder efectivamente a las demandas de los afectados, la política pública, en todos sus componentes, debe ofrecer medidas acordes a las necesidades y realidades de las poblaciones objeto.

Cabe reconocer que el estado actual de formulación, el enfoque diferencial es apenas un principio que requiere ser desarrollado con los alcances, procedimientos, procesos y particularidades que este propósito implica. Y ello será una tarea primordial en la construcción del Plan Nacional de Acción 2009-2019.

- Cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado Colombiano con la comunidad Internacional y adaptación de los estándares internacionales para la Acción Integral contra Minas Antipersonal

Por definición, la responsabilidad de la atención integral de los afectados por minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar recae sobre el Estado. Así, basados en los compromisos adquiridos en el marco de la Convención de Ottawa, la política pública se enfrenta a dos obligaciones prioritarias para el periodo 2009 – 2019: por un lado, la descontaminación del territorio (artículo 5) y, por el otro, lo relacionado con la asistencia

integral a las víctimas de estos artefactos. Ello, sin detrimento de los demás compromisos adquiridos en el marco de la mencionada Convención.

Sin duda, la ejecución de las acciones que permita el éxito en dichos propósitos deberá tener como principal referente técnico los estándares recomendados por las Naciones Unidas para la Acción Integral contra Minas (IMAS, por sus siglas inglés) y los demás desarrollos y adelantos generados por entidades u organizaciones internacionales relacionadas con la Acción Integral contra Minas (como la Organización de Estados Americanos – OEA y el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra) . En todos los casos, se buscará la adopción de mejores prácticas que consideren las oportunidades y limitaciones de la problemática nacional.

- Flexibilidad de la política de largo plazo de cara al carácter dinámico de la problemática

La apuesta por una Política de largo plazo surge de una disposición legislativa, toma forma a partir de la orientación de la Autoridad Nacional de Minas, pero solamente puede ser materializada a partir de la activa colaboración de todos los actores de la Comunidad de Acción Integral contra Minas en el país. Por dicha razón, la Política debe plantearse en función de la armonización de los esfuerzos adelantados por la Comunidad de Acción Integral contra Minas, al tiempo que permita ajustar sus lineamientos a las necesidades que la Comunidad identifique a lo largo del tiempo. En este sentido, se reconoce que el alto dinamismo de la problemática exige que la política pueda, igualmente, adoptar estrategias dirigidas a contrarrestar los efectos nocivos de la problemática, situación que requiere de la experticia y voluntad de todos los involucrados.

- Complementariedad con la estrategia de reconciliación

Finalmente, la AICMA debe complementarse y apoyarse en la estrategia de reconciliación prevista por el Gobierno colombiano. Para ello, se ha previsto que el marco de política se vincule con estrategias como la de restablecimiento pleno de Derechos de los desplazados, la restitución de de tierras (por descontaminación) y, en el más largo plazo, la recuperación de territorios con fuerte potencial productivo, actualmente afectados por estos artefactos.

B. Bases y supuestos de contexto país

Tal como se ha señalado, la aplicación nacional de la AICMA supone la adaptación, por parte de la autoridad correspondiente, de las líneas generales desarrolladas internacionalmente. Por ello, conviene dejar en evidencia cuáles son aquellas características particulares que constituyen las bases y supuestos del modelo nacional de la AICMA en el país. En este sentido, son tres aspectos los que constituyen las bases y supuestos críticos.

I. La AICMA en Colombia debe ejecutarse a la vez que el proceso de control territorial se consolida

En el contexto internacional, las actividades de la AICMA se adelantan con la certidumbre sobre el cese de la contaminación del territorio por estos artefactos, aún cuando no se cuente con información exacta sobre la ubicación de los campos ya sembrados, la dimensión de los mismos y/o el impacto sobre la vida de las comunidades. En el caso colombiano, la violencia ejercida por los GAML y el uso indiscriminado de minas antipersonal por tales organizaciones, suponen la inexistencia de la certidumbre señalada. Por ello, el

desarrollo de la AICMA en Colombia se enfrenta a la necesidad de generar alternativas de intervención que maximicen el impacto de la reducción del riesgo de MAP, en un escenario donde las comunidades afectadas se ven amenazadas, adicionalmente, por la continuidad de otras acciones violentas en su contra por parte de los GAML.

A nivel operativo, estas circunstancias implican que la priorización de los territorios a intervenir debe tener en cuenta tanto el grado de afectación por minas antipersonal, como las circunstancias adicionales de violencia que afectan a las poblaciones y que se constituyen como factores de riesgo de la intervención. La plena sincronización con la PCSD y la articulación con sus derroteros de control efectivo del territorio planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 redundarán en la eficiencia y sostenibilidad de la AICMA.

II. Los grupos armados al margen de la ley utilizan frecuentemente artefactos explosivos improvisados

Aún cuando los campos minados bajo jurisdicción militar representan una prioridad dentro de la agenda de desminado humanitario en el país, es necesario tener en cuenta que son los campos minados sembrados por las estructuras armadas irregulares los que representan un riesgo efectivo para la población civil. A diferencia de los campos minados militares, la disposición de las minas antipersonal en estas áreas de peligro no se ajustan a un parámetro definido y no cumplen con los requerimientos mínimos que establece el Segundo Protocolo Adicional de la Convención de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales. Adicionalmente, la tecnología de los artefactos improvisados usados es sustancialmente distinta a las características de las minas antipersonal fabricadas industrialmente. Así, por ejemplo, la carga explosiva de estos dispositivos es mucho más potente de lo que de corriente se utiliza en las minas de fabricación industrial, los artefactos poseen varios mecanismos de activación y, en su construcción, son utilizados metralla, heces fecales, puntillas y otros materiales prohibidos por la legislación internacional.

III. El estado Colombiano cuenta con las capacidades para asumir la coordinación y regulación de la AICMA en Colombia

Aún cuando no se está exento de limitaciones presupuestales y técnicas, la larga tradición democrática colombiana brinda una plataforma institucional fuerte para la formulación, implementación y evaluación de cualquier política pública. De hecho, el aumento de accidentes por minas antipersonal en los últimos años confluye con una reducción histórica en las principales cifras de violencia en el país (Véase Cuadro 15). Así, dado el contraste entre la alta contaminación por minas antipersonal en Colombia y las perspectivas optimistas de estabilidad política, desarrollo y paz, la conducción y orientación de la AICMA en el país difiere sustancialmente de aquellas experiencias internacionales, en las que el colapso de la autoridad de los Estados llevó a la Organización de las Naciones Unidas a liderar el diseño, implementación y coordinación de Programas de Acción contra Minas. En ningún momento, el fenómeno de la violencia en Colombia ha generado una situación de “crisis compleja” como la que incentivó a la ONU a contrarrestar crisis humanitarias derivadas por la existencia de minas en Afganistán, Eritrea, Etiopía, Sierra Leona, Sur de Líbano y República Democrática del Congo.

Cuadro 15. Principales indicadores de violencia en Colombia (2002-2007)

Variable	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 02-07	Abr-08
Homicidios	28.837	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198	-40,4%	5.410
Víctimas de masacres	680	504	263	252	193	128	-81,2%	33
Homicidios Indígenas	196	163	85	49	45	40	-79,6%	14
Homicidios Maestros No Sindicalizados	Sin dato		20	17	20	5	N/A	0
Homicidios Maestros Sindicalizados	97	54	47	26	35	18	-81,4%	12
Homicidios sindicalistas otros sectores	99	47	42	14	25	8	-91,9%	10
Homicidios Periodistas	11	7	3	2	3	1	-90,9%	0
Secuestro	2.882	2.121	1.440	800	687	521	-81,9%	179
Personas desplazadas*	394.545	221.727	201.184	238.772	248.222	249.289	-36,8%	44.523
Ataques a poblaciones	32	5	4	5	4	1	-96,9%	0
Actos de terrorismo	1.645	1.257	724	611	646	387	-76,5%	107

Fuente: CIC-DIJIN, FONDELIBERTAD, ACCIÓN SOCIAL, MDN.

C. Relaciones de la AICMA con otras áreas de política

Aunque el objeto de la Acción Integral contra Minas es sectorial, la naturaleza de las políticas que la integran en Colombia es claramente intersectorial. En la mayoría de ocasiones, las responsabilidades que asume el Estado frente a la problemática de minas antipersonal no requieren la generación de nuevas capacidades de gestión, sino el enfoque, la adecuación y/o armonización de políticas ya implementadas con las necesidades específicas en la materia.

Así, la formulación misma de la visión estratégica en el área tiene un referente preciso tanto en el principal instrumento de planeación con que cuenta el país, el Plan Nacional de Desarrollo, como en ejercicios de prospectiva como la *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*. Así: (i) la contención de la problemática de minas está integrada orgánicamente con los avances en la estrategia de control territorial, prevista en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática ; y, (ii) la atención a víctimas y a situaciones humanitarias son aplicaciones tanto de los desarrollos adelantados por el Estado en materia de atención a víctimas de la violencia en general, como de la capacidad instalada para responder a manifestaciones de violencia de mayor envergadura (desplazamiento forzado).

A. AICMA, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y la Visión Colombia 2019

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, la Acción Integral contra Minas se concibió como una de las líneas de acción de la política de reconciliación. De esta manera, la atención a las víctimas y la mitigación del riesgo derivado de la presencia y/o sospecha de existencia de minas antipersonal en las comunidades, constituyen elementos coadyuvantes de la restauración de la justicia y el impulso a la reconciliación en medio de la violencia ejercida por los GAML. En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo establece, para el mediano plazo, la necesidad de “adelantar acciones en cuatro frentes importantes: (1) cumplimiento de la Convención de Ottawa; (2) prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP; (3) atención integral y retroactiva de la población víctima de MAP; y, (4) adecuación institucional, seguimiento y evaluación” (PND 2006-2007, 94).

En esta misma línea, y para el largo plazo, en la *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019* se propone adelantar todos los esfuerzos posibles para hacer de Colombia un país libre del riesgo de las minas antipersonal, de manera que se contribuya a la construcción de una sociedad de ciudadanos libres y responsables. Para lograr esta meta se requiere, como mínimo, el Desminado Humanitario del 66,7% de las áreas contaminadas por minas antipersonal; la reducción de 35,8% del número de víctimas por minas antipersonales entre 2010 y 2019; y, una cobertura del 100% en materia de atención a los sobrevivientes (Véase *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019*, 2006; 289)

B. AICMA y la estrategia de Consolidación del Control Territorial de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

Tal como se señaló anteriormente, la consolidación del territorio es un factor fundamental para determinar el perfil del modelo de AICMA en Colombia (Gráfico 17). Pero, adicional a ello, la acción del Estado contra las minas constituye un elemento fundamental en cada una de las fases de la estrategia prevista para consolidar los avances en materia de control del territorio y defensa de la soberanía nacional. De acuerdo con el PND 2006-2007, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática busca “una transición de la etapa de control militar y policial del área, a una donde la presencia y las operaciones de la Fuerza Pública sean el marco para el reestablecimiento de la plena autoridad del Estado y el normal funcionamiento de las instituciones nacionales y locales” (PND 2006-2010, 2007).

Gráfico 17. Estrategia de Consolidación PND 2006-2010



Fuente: MDN

En el primer estadio del esquema de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, las acciones contra minas antipersonal se ejecutan dentro del marco de lo que el GICHD denomina “Acción contra minas para la seguridad interna”³⁷, de manera que la acción de los grupos EXDE y MARTE en combate tiene por objeto romper expulsar a los GAML del territorio. En el segundo, la Acción contra minas toma características flexibles para mantener el orden y la seguridad dentro de la comunidad. Así por ejemplo, aquí se pueden

³⁷ Retomar Gráfico 3 del literal B. del primer apartado “

ubicar algunas de las acciones de desminado llevados a cabo por los grupos EXDE y MARTE que responden al llamado de seguridad de las comunidades. Finalmente, en el tercer estadio, la orientación de la Acción contra Minas se dirige a apoyar el restablecimiento pleno del Estado Social de Derecho, en el marco de lo que la GICHD denomina “Acción contra minas para la reconstrucción y el desarrollo”.

C. AICMA, atención a víctimas de la violencia y la Política de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Colombia cuenta con un amplio conjunto de instrumentos jurídicos para amparar los derechos de los sobrevivientes y familias afectadas por minas antipersonal, dentro de los que se cuenta el Sistema de Seguridad Social Integral contemplado en la Ley 100 de 1993, la Ley 418 de 1997³⁸ y los desarrollos normativos posteriores que modifican, adicionan y/o prorrogan su vigencia. Este conjunto de desarrollos jurídicos establece los derechos de las víctimas de minas antipersonal y sus familias, al igual que precisa los mecanismos de acceso a los servicios estatales diseñados para la efectiva atención integral e inclusión socioeconómica de las mismas. Adicionalmente, el Decreto 3990 de 2007 establece las condiciones de operación del aseguramiento de riesgos derivados de daños corporales causados a las personas accidentadas con minas antipersonal.

En el entendido que las víctimas de minas antipersonal pueden ser objeto de otras acciones violentas por parte de los GAML, la AICMA se plantea como un esfuerzo que se retroalimenta de otras iniciativas dirigidas a restablecer el goce efectivo de derechos de los colombianos afectados por la violencia. En este sentido, cabe señalar el reciente esfuerzo del Estado colombiano por poner en marcha el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa, y los avances en el restablecimiento del goce efectivo de derechos de la población desplazada en el marco de lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 (Véase PND 2006-2010).

En este mismo sentido, los objetivos que busca alcanzar la AICMA en Colombia son complementarios a la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Dicho plan contiene varios ejes temáticos relacionados con la cultura en DD.HH, derecho a la vida, a la libertad y a la integridad, lucha contra la discriminación y promoción de la identidad, derechos económicos, sociales y culturales, acceso a la justicia y lucha contra la impunidad. Adicionalmente, la toma de decisiones en la AICMA se articula con el desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT), instrumentos que han adquirido particular importancia en la prevención de violaciones a los DD.HH e infracciones al DIH.

D. Propósito y objetivos de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia 2009-2019

³⁸ Prorrogada, modificada y adicionada por la Ley 548 de 1999, Ley 782 de 2002 y Ley 1106 de 2006.

El problema de la contaminación por MAP, MUSE y AEI es un desafío mayor de política pública. Son múltiples las causas asociadas a este fenómeno, y enormes las pérdidas que genera en términos del desarrollo humano, socioeconómico y cultural de un creciente número de comunidades. No obstante, el Estado colombiano está comprometido con el fortalecimiento de la AICMA que, desde 2001, se ha desarrollado en Colombia. Actualmente, están en marcha diversas iniciativas en asistencia integral a víctimas, en ERM, en gestión territorial, gestión de información, cabildeo y en desminado humanitario. Sin embargo, tales iniciativas carecen de un marco estratégico común de largo plazo, en el que converjan sinérgicamente para el logro de los objetivos de la AICMA en Colombia.

Por esto, es fundamental definir un conjunto de objetivos de primer y segundo nivel que direccionen los esfuerzos que se vienen impulsando desde las entidades gubernamentales, los gobiernos locales, las organizaciones sociales, el sector privado y la cooperación internacional. **En este sentido, la AICMA en su conjunto tiene como propósito central procurar que el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no sea obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE.** El logro de este propósito tiene como fin apoyar la construcción de alternativas de desarrollo y superación de la pobreza para las comunidades más afectadas por este problema.

La menor incidencia de las minas antipersonal sobre las comunidades se reflejará en la disminución del desplazamiento forzado interno a causa de tales artefactos. De hecho, permitirá el retorno de comunidades desplazadas a sus lugares de origen. Así mismo, se reducirán las situaciones humanitarias derivadas de la existencia o sospecha de presencia de estos artefactos. Bajo estas condiciones, el Estado Colombiano le podrá dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Convención de Ottawa. En un escenario así, los individuos y las comunidades que alguna vez fueron afectadas por MAP, MUSE y AEI gozarán efectivamente de sus derechos, lo que redundará en el fortalecimiento del Estado de Derecho y la reducción de los grupos en situación de vulnerabilidad por la violencia armada.

Alcanzar estos fines requiere una estrategia que articule los diferentes componentes de la AICMA en torno a cuatro objetivos específicos: (i) que Colombia cuente con la capacidad institucional requerida para contener la contaminación del territorio con MAP, MUSE y AEI, y su afectación sobre las comunidades; (ii) que la Educación en el Riesgo por Minas contribuya a reducir la ocurrencia de nuevas víctimas muertas o heridas en accidente por MAP, AEI o MUSE; (iii) que las víctimas de las minas surtan exitosamente el proceso de rehabilitación física y psicología e inclusión socioeconómica; y, (iv) que haya una fuerte coordinación interinstitucional e interagencial que facilite la puesta en marcha de intervenciones oportunas y sostenibles.

E. Lógica de intervención para la puesta en marcha de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia (2009-2019).

A partir de estos cuatro objetivos específicos, se considera un conjunto de objetivos intermedios, productos y actividades tendientes a coadyuvar, favorablemente, en la consecución del propósito planteado. No obstante, antes de entrar a detallar estos elementos para cada uno de los objetivos específicos, es necesario poner en evidencia la lógica de intervención que permite articularlos de una manera coherente en el tiempo y según el contexto institucional en el que se desarrolla la AICMA.

En este sentido, la puesta en marcha del marco analítico requiere responder un cuestionamiento simple, pero esencial. Dado un conjunto amplio de actores involucrados en la AICMA, con diversos contextos organizacionales y recursos asimétricos, cómo garantizar que las intervenciones de todos ellos sean armónicas y efectivas de cara a un objetivo común: procurar que el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no sea obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE. En términos analíticos, este planteamiento caracteriza el problema de la articulación de un Programa Nacional de Acción contra Minas como un problema de acción colectiva, donde la mera existencia de un objetivo común (o bien público) no garantiza por sí sólo la movilización coordinada de todos los actores para su consecución efectiva.

En esta situación se requiere considerar un arreglo institucional que promueva un conjunto de reglas para la comunidad AICMA de modo que, por un lado, permita orientar la agencia de los actores de la AICMA mediante un esquema de incentivos y, por el otro, facilite mecanismos habilitantes para las acciones requeridas. Por ello, conviene plantear la lógica de intervención de la AICMA para 2019 a partir de la articulación de tres tipos de actividades dentro del marco analítico: actividades de coordinación, actividades para generar nuevos recursos, y actividades para desplegar capacidades en terreno. Las actividades de coordinación están dirigidas a incentivar la acción individual de los Agentes de la ACIMA, a la vez que las actividades relativas a generación de nuevas capacidades y despliegue de las mismas actúan como mecanismos habilitantes de las acciones requeridas.

I. Coordinación

Para los efectos de la AICMA en Colombia, por coordinación se entenderá la utilización sistemática de instrumentos de política pública para “vincular agencias diferentes de manera concertada y eficiente para asegurar que las prioridades se definan claramente, los recursos se utilicen de manera eficiente y se minimice la duplicación de esfuerzos” (Kjellman 2003, 858). Dentro de los instrumentos de política que integran la coordinación se incluye “planeación estratégica, gestión de información y mecanismos para compartirla, movilización de recursos, facilitación de un división funcional del trabajo, mantener interlocución con las autoridades políticas y proveer liderazgo” (Ibid).

Dentro de este marco, la cooperación surge como un esquema basado en el reconocimiento de la experiencia, la capacidad y la legitimidad de quien lidera la orientación de los instrumentos de política sin apelar, directamente, al ejercicio impositivo de tareas desde un centro de decisión. En este sentido, se parte del supuesto según el cual un arreglo absolutamente rígido, enfocado exclusivamente en la imposición de los criterios de intervención según la óptica del gobierno, es claramente ineficiente. De hecho, el uso de la coordinación como esquema para incentivar a la comunidad AICMA responde a la necesidad de promover un acuerdo flexible, capaz de adaptarse a los requerimientos no previstos en el futuro y motivar una creciente autonomía y apropiación de la problemática por parte de las organizaciones más cercanas a las comunidades y de las comunidades mismas.

En términos operativos, los esfuerzos por consolidar un esquema de consolidación se concentran en el corto plazo y se estabilizan en el medio y largo plazos como una labor transversal y permanente. Por este carácter, los componentes transversales (Gestión de información, Gestión territorial y Comunicaciones) tienen un lugar privilegiado como herramientas técnicas que mantienen vigente el esquema de coordinación. No obstante, la esencia de la coordinación es la continua interlocución y concertación que pueda establecerse sobre la plataforma técnica que ofrecen las herramientas señaladas.

II. Generación de las capacidades requeridas por la AICMA en terreno

Si bien la coordinación permite aprovechar el máximo potencial de la capacidad instalada, la extensión del problema en Colombia infiere la necesidad de generar capacidades adicionales que permitan desplegar acciones contundentes en las áreas de intervención. En este sentido, la generación de nuevas capacidades gira en torno al fortalecimiento de los componentes de acción integral contra minas (Desminado Humanitario, Atención a Víctimas y Educación en el Riesgo de Minas) con miras a generar intervenciones sostenibles y oportunas.

En este proceso, es fundamental señalar que las características de cada componente de la acción Integral contra minas suponen la consolidación de diversas estructuras de funcionamiento en el largo plazo y, por ende, de esquemas de fortalecimiento diferenciales. Ello se debe a que los componentes de acción integral se encuentran desarrollados en el país de forma asimétrica, requieren diferentes tipos de experticia técnica, se encuentran involucrados de diferentes maneras con factores externos e, incluso, requieren un tutelaje del Estado diferenciado.

Así, por ejemplo, mientras que en materia de ERM existe un interés por diseminar la operación en un amplio rango de actores; en el caso de Desminado Humanitario, y dada la situación de violencia que enfrenta el país, el Estado busca mantener el monopolio de su operación, por lo menos en el corto plazo. De esta manera, la generación de capacidades en materia de ERM apunta primordialmente a generar un esquema de regulación de los operadores, mientras que en el Desminado Humanitario se debe apuntar a la consolidación de una economía de escala en torno a la capacidad de Desminado de las Fuerzas Militares y sólo, sucedáneamente, la configuración de un esquema de regulación ante una eventual vinculación de compañías civiles en el largo plazo. Con respecto a asistencia a víctimas, existe una responsabilidad del Estado por garantizar el restablecimiento de los derechos de los afectados (proceso de rehabilitación integral, inclusión socioeconómica y reconciliación). Sin embargo, la generación de nuevas capacidades debe responder crecientemente a la necesidad de consolidar esquemas mixtos con la sociedad civil y a profundizar la calidad y cobertura de la oferta de servicios dispuesta por la ley.

III. Despliegue de capacidades generadas en terreno

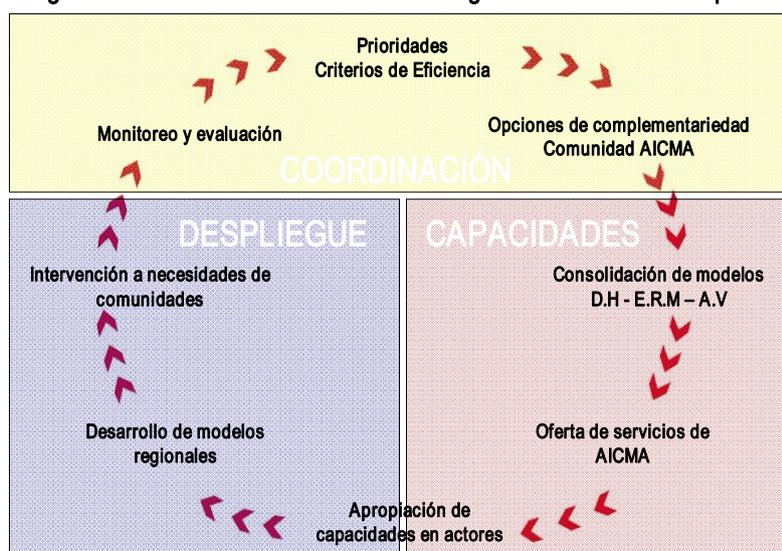
Vale la pena considerar el hecho de que, como ningún otro fenómeno de la violencia, las minas antipersonal tienen un claro referente geográfico. Por ello, si bien es a nivel central donde se generan las condiciones necesarias para ajustar la capacidad existente a lo requerido, son las agencias presentes en el terreno las que apropian la capacidad generada y la despliegan. De hecho, es en los territorios donde se definen las necesidades de las comunidades y se hacen efectivas las oportunidades y limitaciones de la intervención.

En principio, el despliegue de capacidades en terreno es formulado como el escenario local resultante de una efectiva coordinación y transferencia de las capacidades desarrolladas a nivel nacional. Así, la lógica de intervención le otorga un papel equivalente tanto a los componentes de carácter transversal como a los componentes de acción integral, en referencia a su interacción específica en las áreas problemáticas.

De esta manera, los componentes de carácter transversal, como garantes del esquema de coordinación a nivel nacional, se redefinen a nivel territorial como los vehículos para replicar el modelo de gestión de la AICMA en los Departamentos y Municipios. Por su lado, los componentes de Acción Integral, como ámbitos para el desarrollo de capacidades a nivel nacional, son reinterpretados como la gama de servicios disponible a los territorios para dar solución a los requerimientos particulares de su contexto. A partir de la interacción de estos dos elementos, cada región estructura una institucionalidad y una comunidad AICMA que gestiona los servicios desde el nivel nacional al territorial y, paralelamente, retroalimenta al esquema de coordinación nacional de la información necesaria sobre el nivel de implementación de los servicios ofrecidos.

De esta manera, el despliegue de capacidades en terreno cierra la lógica de intervención y genera un círculo virtuoso para el desarrollo de la AICMA en Colombia. Dada la consolidación de un esquema de coordinación y la generación de capacidades de acción integral contra minas a nivel nacional, se estructura una oferta de servicios ajustable a los requerimientos particulares de las regiones. Así, a través de la mediación de los modelos AICMA regionales, la oferta es accesible por las comunidades demandantes y, adicionalmente, es ajustable a los requerimientos de los beneficiarios, según el nivel de retroalimentación entre los mediadores y el esquema de coordinación nacional.

Gráfico 18. Lógica de intervención en la Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009-2019



Fuente: PAICMA

***V. PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL 2009-2019 CONTRA MINAS ANTIPERSONAL,
ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS Y MUNICIONES ABANDONADAS SIN
EXPLOTAR EN COLOMBIA***

El siguiente apartado desarrolla el Plan Nacional de Acción Integral contra las Minas Antipersonal y Municiones sin explotar para el periodo 2009-2019. En su esencia, el Plan de Acción Integral retoma los retos planteados para la Acción Integral contra Minas Antipersonal sugeridos en el Capítulo IV, según la visión de largo plazo fundamentada en los principios y marco estratégico de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia para el periodo 2009 – 2019, considerada en el Capítulo V. El núcleo del plan incluye el desarrollo de la estructura analítica en términos de productos, actividades, cronograma, metas en el tiempo y responsables para los cuatro objetivos de política considerados: (i) contención de la contaminación del territorio y afectación de minas sobre comunidades contenidas; (ii) capacidad de gestionar el riesgo derivado por minas por parte de las comunidades; (iii) acceso efectivo por parte de las víctimas al proceso de rehabilitación e inclusión socioeconómica; y, (iv) coordinación efectiva para intervenciones oportunas y sostenibles.

Cabe señalar que, mientras los tres primeros objetivos hacen una relación clara a los componentes de Acción Integral contra minas en Colombia, el último se refiere a los componentes de Acción Transversal. En concordancia con la lógica de intervención propuesta en el Capítulo V, conviene iniciar la presentación del plan de Acción Integral con el desarrollo del objetivo relativo a la coordinación efectiva para las intervenciones oportunas y sostenibles (Véase Cuadro 16). Lo anterior, debido a que la coordinación de las actividades se ha formulado como el eje de gravedad dentro del círculo virtuoso previsto para el desarrollo de la AICMA, y por tanto, constituye el punto de partida y de llegada de la implementación de los componentes de Acción Integral en de los territorios. De esta manera, los desarrollos en coordinación brindan los criterios técnicos y las herramientas necesarias para la efectiva formulación, implementación y evaluación de las actividades relacionadas con Liberación de tierras y Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo de Minas y Asistencia a víctimas.

Cuadro 16. Propósito y objetivos del Plan de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009-2019

PROPÓSITO	OBJETIVO
El desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se encuentra obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE	A. La coordinación efectiva de la AICMA a nivel nacional y territorial permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles
	B. Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con MAP, AEI y MUSE, y su afectación en las comunidades
	C. Las comunidades están en la capacidad de gestionar adecuadamente el riesgo derivado de las minas antipersonal
	D. Las víctimas de los accidentes por MAP, AEI o MUSE surten exitosamente el proceso de rehabilitación física y psicológica e inclusión socioeconómica

Fuente: PAICMA

A. La coordinación efectiva de la AICMA a nacional y territorial permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles.

La coordinación de las acciones relativas a minas tiene que considerarse bajo tres dimensiones. La primera tiene relación con el fortalecimiento del Centro de Coordinación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal, con miras a garantizar el reconocimiento técnico de su labor y, mediante ello, la consolidación de su rol de orientador y facilitador de la AICMA. La segunda dimensión hace referencia a la necesidad de buscar alternativas y mecanismos conducentes a la apropiación de las capacidades de AICMA en el ámbito territorial, según los términos planteados en la sección de “despliegue de capacidades” de la lógica de intervención. Por último, y conforme a los requerimientos de los retos de largo aliento, se plantean escenarios de coordinación amplios con instituciones y organizaciones no directamente vinculadas con la AICMA y/o con mayor alcance misional en materia de reconciliación y desarrollo (Véase Cuadro 17).

Cuadro 17. Objetivos específicos para la contención de la contaminación en el territorio

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
La coordinación efectiva de la AICMA a nivel nacional y territorial permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles	A.1 El PAICMA tiene la capacidad para orientar, fortalecer y facilitar la acción de la Comunidad AICMA en el país
	A.2 Desarrollar modelos de implementación regional de la AICMA
	A.3 Promover escenarios de coordinación para generar respuestas integradas de AICMA con otras áreas de política

Fuente: PAICMA

A.1. El PAICMA tiene la capacidad para orientar, fortalecer, facilitar y evaluar la acción de la Comunidad AICMA en Colombia

El alcance y la cobertura de la AICMA en Colombia están condicionadas a la superación gradual de barreras fácticas vigentes. Desarrollar una acción contra minas sin tenerlas en cuenta puede derivar en intervenciones de limitado impacto, en pérdida de recursos y en desgaste institucional. Sumado a lo anterior, debe considerarse que los recursos financieros, materiales y humanos para el desarrollo de las actividades asociadas a la acción contra minas son limitados y que, por tanto, deben procurar situarse en aquellas regiones en las que la exposición a contaminación de minas es mayor y donde la AICMA es viable y sostenible.

Bajo este panorama, la labor de Coordinación de la AICMA requiere la promoción de herramientas gerenciales para la acción contra minas dentro de la Comunidad AICMA. Dichas herramientas deben proveer criterios técnicos de selección de las comunidades a intervenir en cada momento del tiempo, el alcance de tales intervenciones, dadas las barreras fácticas existentes en las regiones, y deben permitir a cada uno de los actores determinar la complementariedad de sus acciones con las de otros actores. Adicionalmente, el Centro Coordinador debe ofrecer a la comunidad AICMA un acceso efectivo a los servicios técnicos requeridos para aumentar la capacidad de gestión desconcentrada, de cara a las demandas en acción contra minas en los territorios y bajo criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se plantean dos productos con seis actividades (Véase Cuadro 18).

Cuadro 18. Productos y actividades para orientar, fortalecer y facilitar la acción de la Comunidad AICMA por parte del PAICMA

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LINEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
A.1 El PAICMA tiene la capacidad para orientar, fortalecer y facilitar la acción de la Comunidad AICMA en el país	A.1.1 Las intervenciones de la AICMA en las comunidades se orientan de acuerdo a una perspectiva compartida sobre el nivel de riesgo de minas en Colombia y la oportunidad de intervención intergerencial	A.1.1.1 Desarrollar un esquema de priorización de la AICMA para la gestión del riesgo por minas antipersonal	Número de municipios con algún esquema de intervención por parte de la Comunidad AICMA/Total de municipios priorizados por el PAICMA en su plan operativo (35/35)	No definida	100%	2010
		A.1.1.2 Validar la herramienta gerencial para la AICMA en Colombia, establecer un mecanismo de difusión-socialización de los resultados y un protocolo de reacción solidaria ante situaciones emergentes no priorizadas				
		A.1.1.3 Articular mesas de planeación de la AICMA y formular los planes operativos anuales del PAICMA según los requerimientos identificados en la herramienta de gerencia				
	A.1.2 Se ofrece a la Comunidad AICMA los recursos técnicos necesarios para formular, ejecutar y evaluar intervenciones contra Minas antipersonal de alta calidad	A.1.2.1 Formular y ejecutar el proyecto "Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal"	Porcentaje de ejecución del proyecto de creación del Centro Nacional de AICMA (Actividades ejecutadas previstas en el calendario del proyecto /Número de actividades previstas en el calendario del proyecto)	0%	100%	2014
		A.1.2.2 Diseñar un esquema para el desarrollo y apropiación de mejores prácticas de la AICMA en Colombia				
		A.2.3 Diseñar el esquema para el seguimiento y monitoreo de la Acción Integral en el terreno con las ONG, Gobiernos locales y cooperantes				

Fuente: PAICMA

Producto A.1.1 *Las intervenciones de la AICMA en las comunidades se orientan de acuerdo a una perspectiva compartida sobre el nivel de riesgo y la oportunidad de intervención intergerencial*

Orientar y priorizar la acción contra minas implica ordenar, bajo un conjunto de criterios, qué zonas deben ser intervenidas integralmente en el corto, mediano y largo plazos. Postergar la intervención en una zona tiene impactos políticos, sociales y técnicos. Por ello debe contarse con un conjunto de criterios que sean idóneos, transparentes y previsibles para todos los actores que intervienen, de manera que puedan ubicar, en conjunto

o autónomamente, sus esfuerzos institucionales con referencia al panorama completo de la situación de afectación y mapa de acciones de la AICMA en las regiones. En este orden de ideas, se proponen tres conjuntos de criterios para priorizar la AICMA: (i) el nivel de riesgo al que está expuesta una comunidad, dado el impacto de la contaminación por MAP, MUSE y AEI; (ii) la oportunidad de desarrollar la acción contra minas en ella; y, (iii) la presencia y alcance de las intervenciones de la AICMA en las regiones. El primer criterio establece el nivel de urgencia de implementar una intervención en tal comunidad; el segundo captura la viabilidad de la misma, de acuerdo a la superación de las barreras fácticas para su desarrollo; y, el tercero, permite poner en conocimiento quién, donde y cómo se está interviniendo en un momento dado.

Este esquema debe ser dinámico, lo que significa que, por un lado, debe alimentarse de información actualizada y, por el otro, requiere contar con el apoyo de los principales actores. De esta manera, la herramienta gerencial debe permitir la identificación de la “línea de gestión” que garantice la ejecución de una intervención efectiva, su seguimiento y retroalimentación.

Actividad A.1.1.1 Desarrollar un esquema de priorización de la AICMA para la gestión del riesgo por minas antipersonal

A fin de contar con una herramienta gerencial que apoye la toma de decisiones de la AICMA en general, y del PAICMA en particular, es necesario operacionalizar la priorización a través de una metodología que permita replicar el ejercicio periódicamente y ajustar la planeación de la acción contra minas a nivel nacional. De esta manera, en ejercicio de las funciones establecidas en el Decreto 2150 de 2007, el PAICMA diseñará e implementará la Metodología para la Gestión del Riesgo por Minas Antipersonal. Hasta el momento, el trabajo con las entidades gubernamentales que hacen parte de la CINAMAP ha permitido identificar las siguientes variables a nivel municipal:

- Nivel de riesgo:
 - Eventos por MAP, MUSE y AEI.
 - Víctimas civiles en accidentes por minas antipersonal.
- Oportunidad de intervención:
 - Variables de violencia general y asociados (homicidios, desplazamiento forzado).
 - Zonas de retorno de la población desplazada.
 - Municipios en fase de mantenimiento y consolidación de la seguridad democrática.
 - Municipios priorizados por el Centro de Coordinación de Acción Integral.
 - Municipios en los que se desarrollan laboratorios de paz.
 - Oferta de servicios de salud.

Adicionalmente, la herramienta gerencial deberá considerar un tercer módulo que consolide el mapa de actores y roles de la AICMA en los territorios. De esta manera, los diferentes actores tendrán certidumbre sobre la frecuencia de intervenciones, de modo que puedan ponderar el grado de saturación, suficiencia o escasez de presencia de la AICMA en las regiones y comunidades. De la misma manera, podrán identificarse oportunidades en la complementariedad de esfuerzos y generación de sinergias con las capacidades instaladas en terreno.

Actividad A.1.1.2 Validar el esquema con la comunidad AICMA, establecer un mecanismo de difusión y socialización y un protocolo de reacción solidaria antes situaciones emergentes no priorizadas

Con el fin de validar, difundir y socializar los resultados con la comunidad AICMA, la herramienta gerencial será puesta en discusión en mesas de planeación anual y seguimiento trimestral de la AICMA, en la cual se convocará al mayor conjunto de actores relevantes de la comunidad para dar a conocer y discutir la situación de afectación de minas antipersonal y la gestión de la AICMA. Adicionalmente, el desarrollo metodológico de la herramienta tendrá que estar aprobado por las Subcomisiones Intersectoriales Técnicas dependientes de la CINAMAP. De manera complementaria, se implementará un mecanismo de consulta frecuente que permita a las diversas organizaciones tener información oportuna para la construcción de sus planes operativos y demás requerimientos particulares.

La información compartida y común permitirá armonizar las prioridades establecidas por las diversas organizaciones al igual que deberá, en los casos que sea necesario, identificar situaciones que requieran la intervención solidaria de la Comunidad AICMA frente a situaciones contingentes no priorizadas o no previstas anteriormente. Para ello, se propone la construcción de un protocolo que deberá determinar el proceso de complementariedad de esfuerzos y articular la oferta organizacional e institucional.

Actividad A.1.1.3 Articular mesas de planeación de la AICMA y formular los planes operativos anuales del PAICMA, según los requerimientos identificados en la herramienta de gerencia

Finalmente, el PAICMA deberá articular de manera efectiva las prioridades identificadas en la herramienta mediante la vinculación de los resultados de la misma en sus planes operativos anuales y en las agendas de las mesas de planeación anual y seguimiento trimestral de la AICMA, considerada en la actividad anterior. Consecuentemente, las conclusiones de las mesas de planeación de la AICMA deberán ser puestas a consideración y de la CINAMAP, la cual tendrá que decidir aprobar los planes operativos del PAICMA fundamentados en las conclusiones de la herramienta gerencial y los acuerdos anuales con los demás actores de la Comunidad AICMA. De esta manera, el conjunto de actores de la comunidad AICMA, y en particular los donantes y operadores, tendrán certidumbre sobre la localización de la gestión del gobierno y la divergencia/convergencia de los esfuerzos del gobierno con los proyectados, autónomamente, por este tipo de actores.

Producto A.1.2 Se pone a disposición de la Comunidad AICMA los recursos técnicos necesarios para formular, ejecutar y evaluar intervenciones de alta calidad contra minas antipersonal

De otro lado, la coordinación efectiva implica la necesidad de regular los términos de operación de la AICMA. Para ello, el PAICMA debe tener no solamente la capacidad de generar “*know how*” sino, adicionalmente, transmitirlo y fomentar su apropiación por parte de los demás actores de la Comunidad AICMA. En términos concretos, será necesario que el PAICMA fomente, en cada uno de los pilares de la acción integral, la incorporación de las funciones de capacitación, aseguramiento de la calidad, investigación y desarrollo en acción contra minas. Así, el fortalecimiento en la capacidad técnica para consolidar la posición del PAICMA

como referente y secretario técnico de la Autoridad Nacional de Minas en Colombia, le permitirá a éste apropiarse, incrementalmente, de su rol de coordinador y regulador, y garantizar la calidad de las acciones de aquellos actores que asuman el rol de operadores.

Actividad A.1.2.1 Formular y ejecutar el proyecto “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal”

El Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal se concibe como un espacio físico y organizacional destinado a extender y fortalecer la actual capacidad de AICMA en Colombia. De esta manera, el Centro se concibe como el escenario natural donde cada una de las iniciativas de generación de capacidades, desarrolladas en los demás objetivos de política, pueden encontrar soporte logístico, técnico y tecnológico para poder llevarse a cabo³⁹.

En general, el Centro facilitará la gestión interinstitucional e interagencial, fortalecerá el arreglo institucional existente, potenciará el direccionamiento civil del PAICMA y se constituirá en un espacio privilegiado para la concepción y ejecución de sinergias en acción integral contra minas antipersonal. En particular, el Centro deberá tener un apéndice para el entrenamiento de Desminado Humanitario, donde se formarán todas aquellas unidades que llevarán a cabo operaciones de Desminado Humanitario y/o de Emergencia (Ver Actividad B.3.2.1).

Cabe anotar que la formulación y desarrollo del proyecto se hará de acuerdo con los parámetros establecidos para un proyecto de inversión con financiamiento del Presupuesto General de la Nación y la Cooperación Internacional. El Plan de Implementación del Centro incluirá las fases de estructuración y presupuestación, así como la consecución de recursos y su desarrollo.

Actividad A.1.2.2 Diseñar un esquema para el desarrollo y apropiación de mejores prácticas de la AICMA en Colombia

La consolidación de una comunidad AICMA requiere incentivar una creciente integración de los componentes de acción integral y los actores mismos en torno a esquemas de intervención conjuntos. De esta manera, y con la infraestructura logística, operativa y técnica del Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal, se estructurará un esquema para el desarrollo y apropiación de mejores prácticas de la AICMA en Colombia.

Dicho esquema, deberá ser funcional y comprender los esquemas de capacitación puntual en materia de Liberación de Tierras, Desminado Humanitario, ERM y Atención a víctimas comprendidos en actividades posteriores. Así, por ejemplo, el esquema permitirá que el Centro no sólo se constituya en un espacio en el que se puedan incorporar e institucionalizar el uso de tecnologías de detección biológica, de desminado

³⁹ En el desarrollo del plan analítico se encuentran las referencias a las actividades de generación de capacidades que requieren de la infraestructura ofrecida por el Centro.

mecánico, y de otras que se desarrollen, sino que también permitan catalizar las iniciativas en ciencia y tecnología en materia de desminado en los términos descritos en la Actividad B.3.1.2

El desarrollo del esquema, dentro del marco del “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal”, facilitará la consecución y canalización de recursos para la AICMA de la academia, el sector privado, la cooperación internacional y el gobierno. Con la implementación del esquema, el PAICMA posicionará al Centro como punto focal de la Acción contra Minas, lo que además de centrar la recolección y difusión de mejores prácticas y lecciones aprendidas, favorecerá la visibilidad de la AICMA a nivel nacional e internacional. Gracias a esto, se podrá acceder a una mayor cantidad de recursos financieros, técnicos y humanos que apoyen un mayor número de intervenciones.

Actividad A.1.2.3 Diseñar un esquema de seguimiento y monitoreo de la Acción Integral en el terreno con los operadores, los gobiernos locales y los cooperantes.

Finalmente, la orientación y el desarrollo de una plataforma para la generación y transmisión de capacidades deben complementarse con el diseño de mecanismos de seguimiento y monitoreo de la Acción Integral. En los desarrollos posteriores del Plan de Acción Integral se encuentran contemplados los esquemas particulares a cada uno de los componentes de acción integral. Por dicha razón, lo que se concibe aquí es un esquema que consolide los resultados del conjunto de herramientas de seguimiento previstas, en concordancia con los requerimientos de información para dar cuenta sobre el estado de avance de los compromisos del Estado colombiano con sus ciudadanos y con la comunidad internacional. En este sentido, el esquema de seguimiento se diferencia de la herramienta de gerencial propuesta en el Producto A.1.1, por cuanto lo que se propone en dicha actividad tiene la vocación de guiar la toma de decisiones, mientras que el esquema aquí previsto está enfocado a satisfacer los requerimientos de transparencia y *accountability* de la AICMA.

A.2. Desarrollar modelos de apropiación regional y transferencia de capacidades de la AICMA

Fortalecida la capacidad nacional y del Estado colombiano, se deberá fortalecer la estructura institucional existente en AICMA en las regiones e incentivar el crecimiento de la Comunidad AICMA en lo local. Así, será posible replicar la AICMA en las zonas con mayor nivel de riesgo, de modo que las intervenciones de nivel nacional no sólo subsanen los requerimientos inmediatos de las comunidades en el corto plazo, sino también apunten a construir capacidades locales y regionales en el mediano y largo plazos.

Las capacidades locales en Acción contra Minas se desarrollarán en función de las especificidades de las comunidades, el nivel de penetración de la problemática en la agenda local, el arreglo institucional existente, las características del territorio, entre otras consideraciones. Ésto, permitirá superar las limitaciones al desarrollo que genera la existencia de campos minados, al mismo tiempo que facilitará la reconstrucción del tejido social y el empoderamiento comunitario. Para el logro de este objetivo será requiere avanzar en la consecución de dos productos y cinco actividades (Véase Cuadro 19).

Cuadro 19: Productos y actividades para desarrollar modelos regionales de apropiación de la AICMA

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
A.2 Desarrollar modelos de apropiación regional y transferencia de capacidades de la AICMA	A.2.1 Se amplía la capacidad de interlocución y convocatoria en las regiones para la movilización de recursos	A.2.1.1 Consolidar esquema de interlocución y comunicación con las autoridades locales de las regiones más afectadas A.2.1.2 Desarrollar una estrategia de sensibilización y advocacy masivo en los departamentos y municipios más afectados	Departamentos priorizados en donde se ha implementado campaña de Advocacy/Total de Departamentos priorizados (12/12)	0%	100%	2014
	A.2.2 Se han generado y fortalecido las capacidades locales en la AICMA	A.2.2.1 Establecer un panorama conjunto sobre las oportunidades de la AICMA en cada región y formalizar el esquema de enlace territorial A.2.2.2 Apoyar a las autoridades locales y organizaciones de carácter regional en el diseño de las capacidades locales y en la ejecución de intervenciones de AICMA A.2.2.3 Reforzar, periódicamente, la apropiación de la AICMA en las autoridades locales (4 años)	Planes Departamentales formulados por los Comités Interseccionales de AICMA de los Departamentos priorizados/Total Departamentos Priorizados (12/12)	76%	100%	2010

Fuente: PAICMA

Producto A.2.1 *Se amplía la capacidad de interlocución y convocatoria en las regiones para la movilización de recursos*

La apropiación de capacidades técnicas para la superación de la problemática de minas antipersonal supone su posicionamiento dentro de la agenda pública y gubernamental de los territorios, y la voluntad expresa de los actores locales para colaborar armónicamente en la AICMA. De hecho, la experiencia nacional ha demostrado cómo la sensibilización masiva ha facilitado la movilización de recursos y voluntades para apoyar las iniciativas de acción integral contra las minas. En este sentido, será necesario articular una estrategia de comunicación que facilite en las regiones la difusión y apropiación del tema en dos públicos de interés: los tomadores de decisiones locales y la comunidad en general.

Actividad A.2.1.1 Consolidar esquemas de interlocución y comunicación con las autoridades locales de las regiones más afectadas

El esquema de interlocución y comunicación con las autoridades relevantes apunta a establecer un diálogo constante con los primeros responsables del bienestar de la población en riesgo por la existencia y/o sospecha de presencia de minas. El esquema prevé dos mecanismos de comunicación.

El primero, se fundamenta en el fortalecimiento de los escenarios formalmente constituidos para dar discusión y plantear soluciones a la problemática de las minas antipersonal en los departamentos y municipios. De esta manera, se espera que los Comités Departamentales de Acción contra Integral contra Minas aumenten su capacidad de gestionar requerimientos a la esfera nacional y, así mismo, el nivel nacional pueda difundir los requerimientos estratégicos a las autoridades locales.

El segundo mecanismo de comunicación, por su lado, apela a las oportunidades que brindan las herramientas técnicas de información para incentivar la apropiación de la temática. En este sentido, se supone que la fluidez y oportunidad del contacto gobierno nacional-gobierno local está correlacionado con la posibilidad de poner a disposición de las autoridades información de primera mano sobre la situación de riesgo en la región, las acciones de la AICMA que se encuentran implementando los diferentes actores y los planes proyectados en el futuro para avanzar, de manera decisiva, en la erradicación del problema.

Adicionalmente, el mecanismo de interlocución deberá fortalecerse mediante la participación de delegados territoriales en las mesas de planeación nacionales previstas en el Producto A.1.1. y la vinculación de los

Comités Departamentales de Acción contra Minas en la puesta en marcha de iniciativas tales como la contemplada en la Actividad B.2.2.1 sobre la validación por parte de las comunidades de los criterios para *liberar tierras* mediante mecanismos no técnicos.

Actividad A.2.1.2 Desarrollar una estrategia de sensibilización y *advocacy* masivo en los departamentos y municipios más afectados

La segunda estrategia de comunicación tiene por objeto sensibilizar a la población en general de las zonas más afectadas y fortalecer sentimientos de empatía y solidaridad con las comunidades afectadas por la problemática. De esta manera, se espera dar continuidad, en el ámbito local, a estrategias como *+ARTE-MINAS* y difundir otras como *+DEPORTE-MINAS*, con el fin de replicar la experiencia exitosa a nivel nacional en las regiones donde las víctimas y comunidades afectadas requieren un mayor apoyo.

Cabe anotar que son los sectores urbanos de las regiones donde se toman las decisiones y donde las víctimas de minas antipersonal reciben la atención requerida para surtir exitosamente su proceso de rehabilitación e inclusión socioeconómica. Por ello, la estrategia de comunicación debe apuntar a generar una cultura de responsabilidad frente a los afectados tanto en las áreas urbanas como rurales, la cual refuerce las demandas de la población frente a las autoridades locales en materia de gestión de la AICMA e incentive la apropiación de los roles definidos por la ley por parte de otros actores responsables en el proceso. De la misma manera, la estrategia deberá coadyuvar favorablemente en la vinculación del sector solidario y productivo en la superación de los obstáculos impuestos por las minas antipersonal en las comunidades afectadas.

Por esta razón, la estrategia de comunicación planteada deberá generar sinergias positivas con todas las actividades previstas para promover comportamientos seguros (Actividad C.1.1.3), apropiar capacidades en las regiones (Producto A.2.2), difundir los derechos de las víctimas (Producto D.1.3) e incentivar la vinculación del Sector Privado y los Donantes a los esquemas de vinculación socioeconómica (Producto D.3.2 y A.3.2).

Producto A.2.2 Se han generado y fortalecido las capacidades locales en AICMA

En la medida en la que se avance en el fortalecimiento de la AICMA a nivel nacional, los actores locales deberán gestionar y desarrollar dichas capacidades de acuerdo a las necesidades específicas de su contexto. Por esta razón, la transmisión de las capacidades de AICMA del nivel nacional al nivel local requiere contar con una alta legitimidad dentro de las poblaciones beneficiarias. Si bien las actividades previstas para el Producto A.2.1 facilitan un escenario de confianza en el proceso, la apropiación oportuna, exitosa y sostenible de la AICMA requiere, adicionalmente, de la construcción participativa de las capacidades locales, con un enfoque diferencial y de enlace con la comunidad. De esta manera, es posible garantizar intervenciones que, sin apartarse de los estándares nacionales de la AICMA, pueden ser operantes en la especificidad de las regiones.

Actividad A.2.2.1 Establecer un panorama conjunto sobre las oportunidades de la AICMA en cada región y formalizar el esquema de enlace territorial

Tal como en el ámbito nacional, la AICMA cuenta a nivel regional con una capacidad instalada para su dirección y funcionamiento. Sin embargo, no siempre es claro cuál es el conjunto de instituciones y escenarios que ofrecen o están en la capacidad de ofrecer oportunidades para optimizar la gestión de la AICMA en terreno. De esta manera, la consolidación de un panorama conjunto entre el nivel nacional y el nivel local sobre los actores y procesos relevantes en el territorio se convierte en una condición inicial para poder concertar las necesidades locales, así como el esquema de transferencia de capacidades adicionales y la formalización del esquema de enlace territorial requerido.

En cualquier caso, el enlace territorial entre la nación y los departamentos deberá cumplir el papel de facilitación y articulación en los escenarios de interlocución propuestos en la Actividad A.2.2.1 y, en todo momento, deberá incentivar la creciente apropiación de las iniciativas que surgen a nivel nacional pero que, en el largo plazo, se esperan transmitir al nivel local (tal como la figura de los centros de información y seguimiento a víctimas contemplado en la Actividad C.1.2.2). Cabe anotar que esta actividad debe facilitar la construcción de la herramienta gerencial prevista en el Producto A.1.1 y favorecer la continua actualización del mapa de actores en la región. De esta manera, el enlace territorial deberá sostener una interlocución permanente con los operadores capacitados como Agentes Comunitarios Educativos en Acción Integral contra Minas con enfoque de enlace comunitario, los cuales se consideran como facilitadores iniciales del proceso de la AICMA en las zonas donde adelantan labores de ERM (véase producto B.1.1).

Actividad A.2.2.2 Apoyar a las autoridades locales y organizaciones de carácter regional en el diseño de las capacidades locales y en la ejecución de intervenciones de AICMA.

Una vez establecidos los mecanismos de interlocución y enlace región-nación, será necesario implementar planes de fortalecimiento de las capacidades locales. De esta manera, las comunidades y sus autoridades dispondrán de la asesoría y acompañamiento del PAICMA para la formulación y ejecución de las intervenciones, así como para la capacitación y acreditación de los operadores en el terreno. De la misma manera, el PAICMA apoyará, técnicamente, la consecución de los recursos necesarios para el desarrollo de capacidades y su operación en las comunidades. En este sentido, el “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal” deberá establecer un portafolio de servicios accesible y pertinente a las autoridades locales y comunidades en general, al tiempo que deberá facilitar el acceso al programa de Agente Educativo Comunitario para la Acción Integral contra Minas con enfoque de enlace comunitario.

En consecuencia, el modelo de empoderamiento propuesto se fundamenta en la promoción de las habilidades y competencias entre las autoridades locales y las organizaciones sociales. De esta manera, el mayor conocimiento y el acceso efectivo a las lógicas de gestión en la AICMA implicará mayor autonomía para que los actores locales intervengan, con calidad, sobre su entorno. Así, el PAICMA tendrá una menor necesidad de diseñar intervenciones específicas en los municipios colombianos y una mayor oportunidad para consolidar su rol de orientación y coordinación.

Actividad A.2.2.3 Reforzar, periódicamente, la apropiación de la AICMA en las autoridades locales.

Es necesario tener en cuenta que las regiones con mayor afectación cuentan con débiles estructuras institucionales razón por la cual se presentan dificultades para dar continuidad a las políticas locales en los cambios de gobierno. En este sentido, se propone la generación de un esquema de apropiación periódica de la AICMA dirigida a los funcionarios públicos elegidos popularmente o nombrados por un periodo específico. Puntualmente, el esquema deberá introducir la dinámica del problema en la región y el rol de las autoridades frente a la misma, los recursos con los que se cuenta para facilitar el cumplimiento de las funciones legales relacionadas con la AICMA y el historial de proyectos e intervenciones de la AICMA en la región. De la misma manera, se deberá promover la importancia de incluir la problemática de minas antipersonal en los Planes municipales y departamentales de desarrollo de aquellas localidades más afectadas.

A.3. Promover escenarios de coordinación para generar respuestas integradas de AICMA con otras áreas de política

Tal como se ha mencionado, la AICMA se fundamenta en otras áreas de intervención relacionadas con el desarrollo de las comunidades, la superación de la situación de pobreza, la atención a las víctimas de la violencia, la reparación, la reconciliación, etc. De esta manera, las capacidades desarrolladas en cada una de estas áreas representan una oportunidad para aunar esfuerzos que faciliten la eliminación de los obstáculos generados por las minas en las comunidades. Igualmente, las capacidades desarrolladas en el marco de la AICMA tienen el potencial de generar un portafolio de servicios externo, de manera que las otras áreas de política puedan utilizar las herramientas de acción integral contra minas para el beneficio de sus poblaciones objeto. En este sentido, será necesario consolidar escenarios de coordinación en los que se promueva la generación de sinergias en torno al principio de complementariedad e integralidad de las intervenciones para el desarrollo y la reconciliación (Véase Cuadro 20).

Cuadro 20: Productos y actividades para promover escenarios de coordinación que provean de respuestas integradas

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LINEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
A.3 Promover escenarios de coordinación para generar respuestas integradas de AICMA con otras áreas de política	A.3.1 Se dispone de mecanismos para integrar la AICMA a políticas relacionadas con la atención a las víctimas de la violencia y la reconciliación	A.3.1.1 Formular un plan de coordinación interinstitucional para la implementación de un esquema de retornos seguros para la población desplazada	Planes formulados para la coordinación intergubernamental/Planes previstos a implementar para coordinación intergubernamental (2/2)	0%	100%	2010
		A.3.1.2 Formular un plan de coordinación interinstitucional para responder a requerimientos contingentes				
	A.3.2 Se cuenta con escenarios para incentivar la reactivación social y económica de las regiones afectadas por minas	A.3.2.1 Conformar mesas permanentes entre las organizaciones sociales, agencias del gobierno, empresas privadas y cooperación Internacional	Zonas con intervenciones para la reactivación económica con postenondad a operaciones de Desminado Humanitario/Número de zonas donde se ha realizado labores de Desminado Humanitario	0%	100%	2019

Fuente: PAICMA

Producto A.3.1 *Se cuenta con mecanismos para integrar la AICMA a políticas relacionadas con la atención a las víctimas de la violencia, reconciliación y sostenibilidad de las condiciones de seguridad*

La Comisión Intersectorial para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) es el escenario previsto para poner en perspectiva la problemática de minas en relación con las áreas de política más cercanas a la AICMA. Sin embargo, conforme evoluciona la dinámica de la violencia en Colombia, se hace presente la necesidad de integrar, sistemáticamente, la AICMA a otras iniciativas de mayor alcance para el acceso

efectivo de derechos por parte de los colombianos afectados. En particular, la recuperación de las tierras por parte de las víctimas representa un punto crítico al respecto.

Actividad A.3.1.1 Formular un plan de coordinación interinstitucional para la implementación de un esquema de retornos seguros para la población desplazada

Con el propósito de apoyar los procesos de retorno de comunidades desplazadas, el PAICMA coordinará con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), con el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y con la Defensoría del Pueblo un esquema de apoyo para gestionar oportunamente los riesgos derivados de la sospecha de existencia de minas antipersonal. Para ello, se fortalecerán los canales de intercambio de información, se promoverá el desarrollo y ejecución de estrategias de intervención conjuntas y se vinculará activamente a estas tres entidades en los escenarios de planeación anuales de la AICMA, poniendo a su disposición las herramientas gerenciales desarrolladas en el Producto A.1.1.

Actividad A.3.1.2 Formular un plan de coordinación interinstitucional para responder a requerimientos contingentes frente a otros fenómenos de violencia

Dado el alto nivel de correlación que existe entre la problemática de minas antipersonal y otras manifestaciones de la violencia armada, las actividades de la AICMA deberán apoyar la gestión de las iniciativas previstas por el Gobierno nacional para promover el proceso de reconciliación. En ese sentido, se fortalecerán las sinergias con las entidades responsables de orientar los procesos de reparación y reconciliación como la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Acción Social y la Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, las actividades de la AICMA deberán ser puestas a disposición de los Programas y escenarios gubernamentales para incentivar una cultura de legalidad en las zonas más afectadas por la acción de los GAML. Para ello, se apoyará la generación de esquemas de ERM para la adopción de comportamientos seguros en las labores de erradicación manual y se potenciarán los espacios de colaboración con las entidades que hacen parte del Centro de Coordinación Acción de la Acción Integral (CCAI).

Producto A.3.2 Se cuenta con escenarios para incentivar la reactivación social y económica de las regiones afectadas por minas

Para la reactivación social y económica de las áreas descontaminadas, se requerirá de espacios de discusión y coordinación para generar sinergias intersectoriales y recoger experiencias y experticias de las diferentes organizaciones públicas, privadas y solidarias que soportan la AICMA en el terreno. Dicha integración intersectorial potenciará la difusión de las intervenciones de la acción contra minas de largo plazo, y facilitará el establecimiento de esquemas de desarrollo con la participación activa de las comunidades. El cúmulo de lecciones aprendidas y mejores prácticas para la promoción del desarrollo en las áreas descontaminadas cualificará el diseño de las demás intervenciones de cara los requerimientos de corto, mediano y largo plazos.

Actividad A.3.2.1 Conformar mesas permanentes entre las organizaciones sociales, la empresa privada y la Cooperación Internacional para el desarrollo de intervenciones de largo plazo

En el diseño de la política se plantea un desafío mayor para armonizar los esfuerzos institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil en función de las comunidades en riesgo y los colombianos víctimas de estos artefactos. En este sentido, la participación de la cooperación internacional, sector solidario y los gremios empresariales es vital por cuanto su apoyo representa un activo invaluable para la Acción Integral contra Minas. Para ello, el PAICMA conformará y facilitará el desarrollo de mesas permanentes de AICMA donde se convocará la participarán los actores clave para el desarrollo de acciones integrales a nivel regional.

Cabe anotar que las redes de solidaridad con las que cuenta el sector productivo a lo largo y ancho de nuestro país pueden constituir un vehículo para garantizar la reactivación económica de los territorios libres de minas, la promoción de conductas seguras y la efectiva inclusión socioeconómica de los sobrevivientes. Por esta razón, en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial, se fomentarán líneas de trabajo conjuntas con el sector privado, de manera que se apoye el proceso de inclusión socioeconómica de los sobrevivientes en los términos contemplados en el Producto D.3.2

B. Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar y su afectación sobre las comunidades

La contaminación del territorio es el problema más evidente dentro del conjunto de dificultades derivadas de la utilización de minas antipersonal. En el caso colombiano, los compromisos adquiridos en la Convención de Ottawa y el uso continuo de dichos artefactos por parte de los grupos armados al margen de la ley configuran un escenario complejo de intervención. Por ello, una política de largo plazo requerirá generar alternativas efectivas para optimizar esfuerzos y lograr la liberación de tierras de la contaminación y/o sospecha de presencia de minas antipersonal. Para el cumplimiento del objetivo se requiere la articulación de esfuerzos en dos frentes: caracterizar la contaminación por minas antipersonal y ampliar la capacidad nacional de desminado humanitario (Véase cuadro 21).

Cuadro 21: Objetivos específicos para la contención de la contaminación en el territorio

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con MAP, AEI y MUSE, y su afectación sobre las comunidades	B.1 Caracterizar la dimensión de la contaminación del territorio con el fin de precisar los compromisos de Colombia en materia de Desminado Humanitario
	B.2 Ajustar la capacidad nacional de Desminado Humanitario de cara al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en acción contra minas

Fuente: PAICMA

En este objetivo de política, la lógica de intervención pretende articular la herramienta de gestión en torno a la capacidad de identificar las prioridades, oportunidades y limitaciones en el territorio (contempladas en el producto A.1.1), los esfuerzos de liberación de tierra y Desminado Humanitario. Así, a partir del conjunto de oportunidades y restricciones identificadas, se espera desarrollar herramientas de información dirigidas exclusivamente a la restitución de tierras y a la certificación de descontaminación en los términos previstos en la Convención de Ottawa. Ello requerirá un trabajo fuerte de validación de los criterios de certificación de liberación de tierras, en el entendido que el Desminado Humanitario debe considerarse como último recurso para certificar la ausencia de minas antipersonal en un territorio.

Finalmente, y dada la capacidad de dimensionar con mayor precisión las áreas geográficas que requieren labores de Desminado Humanitario, la estrategia en este aspecto se complementa con el incremento de la capacidad de Desminado. Es deber precisar que la apuesta, por el momento, es la consolidación del liderazgo de las Fuerzas Militares en las labores de Desminado, sin menoscabo de los requerimientos humanitarios y técnicos establecidos nacional e internacionalmente. En el largo plazo, el liderazgo en la implementación de esquemas posteriores para la reactivación social y económica de las áreas descontaminadas deberá estar a cargo del Gobierno nacional y local, con el activo apoyo del sector privado, la sociedad civil, las organizaciones sociales y la cooperación internacional.

B.1. Caracterizar la dimensión de la contaminación del territorio con el fin de precisar los compromisos de Colombia en materia de Desminado Humanitario

La AICMA debe ser contundente en términos de minimizar la afectación por MAP, MUSE y AEI sobre el desarrollo humano, socioeconómico y sostenido de las comunidades que padecen algún grado de contaminación por estos artefactos. Para ello, es indispensable desarrollar una acción contra minas acorde a las necesidades y realidades de cada comunidad y establecer, con la mayor precisión, el grado de afectación que requiere ser intervenido con instrumentos técnicos y no técnicos. Por ello, debe caracterizarse la problemática de las minas antipersonal en las zonas que se definan como prioritarias y, en segunda instancia, en todo el territorio colombiano. Lo anterior, con el fin de establecer con toda claridad los requerimientos de Desminado Humanitario que, según los recientes estándares internacionales, debe considerarse como el último recurso para garantizar la “liberación de la tierra” (*Land Release*)⁴⁰. Para este objetivo específico se proyectan dos productos y tres actividades (Véase cuadro 22).

Cuadro 22. Productos y actividades para definir la dimensión de la contaminación efectiva en el territorio

⁴⁰ Véase Draft IMAS 08.20 y GICHD 2007, 2008

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
B.1 Caracterizar la dimensión de contaminación del territorio con el fin de precisar los compromisos de Colombia en materia de Desminado Humanitario	B.1.1 Se ha definido con la mayor precisión el impacto de las MAP y MUSE sobre las comunidades afectadas	B.1.1.1 Contratar, periódicamente, el diseño y la implementación de Estudios de Impacto ajustados a las condiciones de Colombia	Número de municipios con cobertura de estudios LIS/Total de municipios afectados por MAP de los Departamentos priorizados	0	100%	2014
	B.1.2 Se han clasificado las áreas con sospecha de contaminación en zonas sin amenaza evidente y zonas con amenaza evidente	B.1.2.1 Desarrollar y validar los criterios para liberación de tierras mediante herramientas de gestión de información y otros mecanismos no técnicos	Número de municipios con cobertura de land release/Total de municipios afectados por MAP de los Departamentos priorizados	0%	100%	Según prórroga del artículo 5o. Convención de Ottawa
		B.1.2.2 Conformar y capacitar equipos para ejecutar liberación de tierras mediante herramientas de gestión de información				
B.1.2.3 Despliegue de recursos no técnicos para liberación de tierras						

Fuente: PAICMA

Producto B.1.1. *Se ha definido con la mayor precisión el impacto de las MAP y MUSE sobre las comunidades afectadas*

En la acción contra minas, la caracterización se operacionaliza por medio del desarrollo de un Estudio de Impacto. Su propósito es construir un panorama completo del conjunto de recursos económicos, infraestructura, bienes civiles y bienes públicos obstaculizados, entre otros, por la existencia de minas antipersonal. Es de anotar que este tipo de estudios requieren ser implementados por organizaciones civiles con amplia experiencia internacional en la materia. No obstante, el PAICMA deberá garantizar la movilización de recursos para su implementación, al igual que supervisar el diseño e implementación de una metodología ajustada a la complejidad de la contaminación del territorio colombiano.

Actividad B.1.1.1 *Contratar el diseño y la implementación de estudios de impacto ajustados a las condiciones de Colombia*

El PAICMA impulsará la contratación del diseño y ejecución del Estudio de Impacto Socioeconómico de las MAP, los AEI y las MUSE en Colombia. Dicho estudio deberá: (i) caracterizar la afectación por MAP, AEI o MUSE sobre las comunidades; (ii) facilitar los resultados de manera oportuna al PAICMA; y, (iii) generar una metodología validada, que facilite y dinamice la movilización de recursos de cooperación internacional hacia la Acción Integral contra las MAP, AEI y MUSE en Colombia.

Aún cuando la metodología y agenda de estudio debe ser definido por la organización contratada, las características particulares de Colombia hacen inferir que, en un primer momento, este tipo de estudio deberá ser llevado a cabo en áreas geográficas de afectación histórica, pero con niveles de orden público idóneos para asegurar la seguridad de los encuestadores y el carácter robusto de los resultados. Por ello, se hace necesario proyectar la continuación de estudios de Impacto periódicos, según la dinámica de la problemática y las perspectivas de consolidación del territorio. Adicionalmente, estos Estudios de Impacto deberán tener como insumo el conjunto de información recopilado hasta hoy en el IMSMA, con el fin hacer un primer ejercicio para reconfirmar o descartar las sospechas de contaminación registradas en el sistema.

Producto B.1.2. *Se han clasificado las áreas con sospecha de contaminación en zonas sin amenaza evidente y zonas con amenaza evidente*

De otro lado, la exactitud de información es un factor crítico de riesgo para dimensionar las responsabilidades del Estado colombiano en los términos que establece el artículo 5º de la Convención de Ottawa y orientar

efectivamente los recursos. En este sentido, es necesario anotar que, según un informe reciente del GICHD, sólo el 2% del área sospechosas e intervenidas con herramientas técnicas alrededor del mundo estaba realmente contaminada. Por dicha razón, se ha puesto en evidencia la necesidad de establecer métodos alternativos para descartar y certificar la ausencia de peligro de aquellas zonas que, en un momento, se consideraron sospechosas. A partir de lo anterior, será posible delimitar con mayor exactitud las zonas que requieren una inversión significativa en términos de Desminado Humanitario. El proceso en mención se le ha denominado *land release* o *liberación de tierras*.

Actividad B.1.2.1 Desarrollar y validar los criterios para liberación de tierras mediante mecanismos no técnicos

La liberación de tierras compromete un esfuerzo técnico importante dirigido a precisar los criterios necesarios de certificación de la ausencia de amenaza evidente, a través de mecanismos alternativos al Desminado Humanitario. En este sentido, en los países donde se ha implementado este concepto, la Autoridad Nacional de Minas ha concertado un conjunto de requerimientos y parámetros de calidad que, con mayor o menor flexibilidad, permiten certificar la ausencia o no de amenaza evidente. De esta manera, el esfuerzo técnico debe ser acompañado por una comprensiva campaña de socialización y discusión de la estrategia de liberación de tierras y, lo que es más importante, la activa participación de las autoridades y comunidades locales. Sobre este punto, se deberá discutir la viabilidad de articular las labores de desminado de los grupos EXDE y MARTE dentro del esquema de certificación general planteado, e identificar los requerimientos de calidad que *a posteriori* se pueden utilizar en las áreas intervenidas por dichos escuadrones.

Actividad B.1.2.2 Conformar y capacitar equipos para ejecutar liberación de tierra, mediante herramientas de gestión de información y otros mecanismos no técnicos

A partir de criterios técnicos definidos, se hace necesario establecer el esquema de operación para la liberación de tierras mediante mecanismos alternativos al Desminado Humanitario. Es de anotar que las características y necesidades operacionales están en función del nivel de flexibilidad o inflexibilidad de los criterios. *A priori*, en la conformación y capacitación de estos equipos se deberá tener en cuenta la utilización de herramientas de gestión de información para la liberación de tierras, al igual que otros desarrollos recientes como el denominado "*road clearance*". En todo caso, la conformación y capacitación deberá contar con la experiencia acumulada por la Compañía de Desminado Humanitario y la cooperación técnica internacional.

Actividad B.1.2.3 Despliegue de recursos no técnicos para la liberación de tierras

Finalmente, el despliegue de recursos no técnicos para la liberación de tierras deberá plantearse en concordancia con las labores de caracterización, información y priorización, dentro de lo que se incluyen los resultados de la herramienta contemplada en el producto A.1.1 y los resultados de los estudios de impacto referenciados en el producto B.2.1. En este sentido, la oportunidad de intervención y la generación de sinergias con las actividades de la AICMA que se estén llevando a cabo, serán factores determinantes para determinar el despliegue inicial de este tipo de recursos. Finalmente, se espera clasificar las áreas que en un principio se consideraron sospechosas en dos categorías: Aquellas que cumplen los criterios para ser

certificada sin indicios evidentes de contaminación y aquellas que no cumplen dichos criterios y que, por tanto, requieren de intervenciones de Desminado Humanitario.

B.2. Ajustar la capacidad nacional del Desminado Humanitario de cara al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en Acción Integral contra Minas

El Estado colombiano, mediante la ratificación de la Convención de Ottawa, ha adquirido compromisos específicos en lo que se refiere a la liberación de tierras de aquellas zonas con sospecha de contaminación por minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar. En un primer momento, y dada la frecuente sobre-estimación de la problemática, el desarrollo de metodologías orientadas a dimensionar el grado de contaminación permite al Estado parte certificar como “libre” una proporción significativa de las áreas donde se presumía algún grado de riesgo por dichos artefactos. Sin embargo, cuando existe plena certeza sobre la presencia de minas antipersonal y municiones abandonadas sin explotar, sólo el Desminado Humanitario permite eliminar dicho riesgo a través de la remoción de los artefactos en mención.

Con relación a estas consideraciones se debe señalar que, internacionalmente, son los civiles quienes se ocupan de las labores de Desminado Humanitario. En Colombia, las condiciones de seguridad y la experticia que demanda la actividad ha hecho que sean unidades de las FFMM quienes se ocupen del Desminado Humanitario. El Gobierno colombiano considera que las FFMM cuentan con el conocimiento, la experiencia y la capacidad instalada para asumir la responsabilidad de desminar las áreas contaminadas con minas antipersonal. No obstante, también se reconoce la importancia de ajustar la capacidad nacional de desminado humanitario, a fin de avanzar en el cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente y proteger los derechos fundamentales de las comunidades amenazadas por las minas antipersonal (Véase Cuadro 23).

Cuadro 23: Productos y actividades para ajustar la capacidad nacional de Desminado Humanitario

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
B.2 Ajustar la capacidad nacional de Desminado Humanitario de cara al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en acción contra minas en el corto plazo	B.2.1 Se ha ampliado la capacidad logística, técnica y tecnológica para el despliegue de operaciones de Desminado Humanitario en el territorio nacional	B.2.1.1 Desarrollar plan de capacitación para las operaciones de Desminado Humanitario para el contexto de contaminación irregular en Colombia B.2.1.2 Adoptar nuevas tecnologías y promover investigación en Ciencia y Tecnología para el Desminado Humanitario	Número de pelotones de Desminado Humanitario con capacidades de desminado mecánico y/o detección biológica Número total de pelotones de Desminado Humanitario	0%	100%	2014
	B.2.2 Son desplegadas las operaciones de Desminado Humanitario en el territorio nacional de forma regulada	B.2.2.1 Apoyar logísticamente el desarrollo de las actividades de desminado a nivel nacional B.2.2.2 Definir un esquema de regulación y monitoreo para la ejecución de Desminado Humanitario	Pelotones de Desminado Humanitario activados e instruidos/Pelotones de Desminado Humanitario previstos a activar (14/14)	43%	100%	2010

Fuente: PAICMA

Es importante señalar que el Desminado Humanitario por parte de unidades militares fortalece la institucionalidad, genera empatía por parte de la población hacia el Estado y ofrece un campo de acción privilegiado para unas FFMM que deben asumir nuevas misiones, a medida que la situación de violencia continúe reduciéndose en el tiempo.

Producto B.2.1 Se ha ampliado la capacidad logística, técnica y tecnológica para el despliegue de operaciones de Desminado Humanitario en el territorio nacional

El Desminado Humanitario es un proceso altamente técnico y costoso. En principio, la remoción de los artefactos explosivos requiere la combinación de diversos métodos de detección y desactivación, lo cual implica el acceso y conocimiento de una amplia gama de tecnologías manuales, mecánicas y biológicas, específicamente diseñadas para tales fines. Adicionalmente, las labores de remoción se acompañan de un conjunto de requerimientos *ex ante* y *ex post* orientados a garantizar la calidad del procedimiento y, con ello, la seguridad de las comunidades beneficiadas. Por ende, para garantizar las labores de Desminado Humanitario, es imprescindible garantizar la suficiencia, idoneidad y disponibilidad de cada uno de los elementos señalados, máxime en un escenario como el colombiano donde la utilización de artefactos explosivos improvisados impone retos particulares en este sentido.

Actividad B.2.1.1 Desarrollar un esquema de capacitación para las operaciones de Desminado Humanitario pertinente para el contexto de contaminación irregular colombiano

Dada la naturaleza altamente técnica del Desminado Humanitario, se hace necesario contar con un esquema de capacitación que, por un lado, consolide la experiencia adquirida en materia de entrenamiento, aseguramiento de calidad y doctrina operacional y, por el otro, permita integrar de manera constante las lecciones aprendidas conforme se avanza en las labores de Desminado Humanitario (*learning by doing*). Desde esta perspectiva, el esquema de capacitación no se debe entender como un simple mecanismo para multiplicar conocimiento técnico al nuevo personal destinado a las labores de Desminado Humanitario. La naturaleza dinámica implica, adicionalmente, la posibilidad de desarrollar nuevo conocimiento para optimizar las prácticas diarias de los equipos de desminado y, en el ámbito estratégico, ajustar la combinación de los diferentes factores productivos dedicados a dichas labores.

Hay que anotar que la materialización de este concepto requiere de unos mínimos logísticos y de infraestructura. Por ello, el esquema demanda contar con un espacio geográfico en el que se puedan manipular explosivos, que cuente con las facilidades locativas para el entrenamiento, que sea accesible, entre otras. En este espacio se deberá articular el esquema de capacitación planteado con otras iniciativas tales como investigación en nuevas tecnologías y desarrollo de esquemas de intervención integral de AICMA en terreno. Para ello, en el producto A.1.2.1, se prevé la puesta en marcha del “Centro Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal”, el cual funcionará como escenario catalizador de todas estas iniciativas.

Finalmente, resulta útil puntualizar que el esquema permitirá ofrecer, de manera oportuna, la capacitación que se requiera para la activación de nuevos equipos de desminado al igual que facilitará a los tomadores de decisión el conjunto de criterios necesarios para maximizar la eficiencia en la destinación de recursos.

Actividad B.2.1.2 Adoptar nuevas tecnologías y promover la investigación en Ciencia y Tecnología para el Desminado Humanitario

El avance de la AICMA a nivel internacional ha derivado en el desarrollo de nuevas y mejores prácticas y tecnologías para la acción contra minas. De esta manera, el Desminado Humanitario se destaca como un área de acción privilegiada para la implementación de los últimos desarrollos científicos y tecnológicos. Esta constatación requiere poner en consideración dos aspectos claves para brindar sostenibilidad a las labores de

Desminado Humanitario: la adopción de nuevas tecnologías disponibles en el mercado internacional, y la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología nacional.

Sobre el primer aspecto, y con referencia al esquema propuesto en la Actividad B.2.1.1, será necesario que la oferta de capacitación y entrenamiento para el Desminado Humanitario estén asociados a las principales técnicas y tecnologías disponibles para el desminado. De esta manera, será necesario adelantar un plan para la adopción de nuevas tecnologías, el cual deberá consultar la oferta disponible en el mercado, las limitaciones derivadas de la factibilidad presupuestal, fiscal y técnica de una apropiación de dicho tenor, siempre de cara a la acción oportuna de la AICMA en Colombia y atendiendo los estándares en la materia.

En lo relacionado con la investigación y desarrollo de ciencia y tecnología para el Desminado Humanitario a nivel nacional, cabe anotar que dicho ámbito representa una importante oportunidad para articular diversas iniciativas que en el momento se están gestando tanto en la academia como en la industria militar. Un marco definido y acorde a las necesidades específicas demandadas por la AICMA en Colombia garantiza tanto la continuidad de dichas iniciativas, como la utilidad en términos de beneficios concretos. Lo anterior, sin contar con las importantes externalidades positivas que se derivan de cualquier inversión de este tipo.

Producto B.2.2. Las operaciones de Desminado Humanitario son desplegadas en el territorio nacional de forma regulada

El despliegue de la capacidad nacional de desminado humanitario se regirá por los resultados del ejercicio de priorización de la intervención en AICMA y de acuerdo con la caracterización de la dimensión de la contaminación del territorio por minas antipersonal. Así, se avanzará con mayor celeridad y oportunidad en la entrega de territorios libres de contaminación por minas antipersonal. Esto será posible gracias a que los estudios de impacto, instrumentos técnicos y las acciones de liberación de tierras mediante instrumentos no técnicos establecen las áreas contaminadas y el grado de afectación sobre las comunidades. Tales insumos, además de descartar áreas sospechosas, posibilitarán la focalización de las operaciones de desminado en las comunidades más afectadas permitiendo, por ambas vías, devolver territorios libres de minas para el uso de las comunidades y para su aprovechamiento socioeconómico.

Actividad B.2.2.1 Apoyar logísticamente el desarrollo de las actividades de desminado a nivel nacional.

La ampliación de las operaciones de desminado humanitario requerirá un creciente compromiso en términos de recursos. Para garantizar el soporte logístico necesario, la secretaría técnica de la CINAMAP, apoyará la consecución de recursos, gubernamentales, privados y de la cooperación internacional que hagan sostenible el fortalecimiento de las unidades de desminado. Adicionalmente, los actores intervinientes en el diseño y operación de la capacidad nacional de desminado acordarán un uso regional de la misma, a fin de reducir el desgaste logístico y maximizar las sinergias regionales en torno a la limpieza de territorios contaminados por minas antipersonal.

Actividad B.2.2.2 Definir un esquema de regulación y monitoreo para la ejecución del Desminado Humanitario

A partir de la generación y despliegue de capacidad, será necesario desarrollar un sistema de monitoreo comprensivo que articule el esquema existente con los nuevos requerimientos relacionados con la metodología de priorización prevista en el producto A.1.1, los resultados de los estudios de impacto y el concepto de liberación de tierras señalados en los productos B.1.1 y B.1.2, respectivamente.

En su conjunto, la documentación de las herramientas y procesos descritos permitirá consolidar los criterios mínimos de regulación de la actividad en un escenario donde las condiciones de seguridad incentiven la reorientación masiva de la capacidad operacional desarrollada por las Fuerzas Militares y, eventualmente, la participación de organizaciones comerciales o de otra naturaleza civil en las actividades relacionadas con la liberación de tierra en general y el Desminado Humanitario en particular.

Sobre este último punto cabe anotar que, en el futuro, la magnitud de la contaminación por minas antipersonal podría requerir el apoyo de los civiles en las actividades de Desminado Humanitario. En este sentido, además de la discusión pública en torno al tema, se requerirá de un protocolo y estándares estrictamente definidos de manera que las organizaciones civiles que deseen participar en labores de Desminado Humanitario lo harán sólo en aquellas zonas en las que, por su nivel de seguridad, no requieran un dispositivo de seguridad adicional por parte de la Fuerza Pública. Además, deberán certificar su competencia y experticia en los términos propuestos por el esquema de regulación, aplicarán los estándares nacionales, e informarán sobre su avance en los términos y plazos que defina el PAICMA, en conjunto con el Ministerio de Defensa y el Comando General de las Fuerzas Militares.

C. Las comunidades están en la capacidad de gestionar adecuadamente el riesgo derivado de las minas antipersonal

El Desminado Humanitario es una actividad dispendiosa y de duración incierta, lo que conlleva a que las comunidades se vean abocadas a convivir con el riesgo derivado de la presencia y/o sospecha de existencia de minas antipersonal por periodos de tiempo difíciles de estimar. Sin embargo, el riesgo efectivo puede ser mitigado a través de la promoción permanente de comportamientos seguros en las poblaciones en riesgo. De hecho, a nivel internacional el concepto de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) se ha posicionado como una alternativa efectiva para introducir en la cultura de las poblaciones un conjunto de capacidades (actitudes y aptitudes) que facilitan la reducción de la vulnerabilidad frente a la presencia de estos artefactos a través de tres elementos: Difusión de información, educación y capacitación y enlace comunitario.

Para cada caso en particular, es indispensable contar con unas bases conceptuales y contextuales que, de acuerdo a la población objetivo, permitan desarrollar la ERM según las características de las distintas comunidades beneficiarias. Para Colombia, la estrategia de fortalecimiento de la ERM contempla: (i) ampliar la cobertura de ERM a nivel nacional, mediante el incremento de las comunidades beneficiarias; y, (ii) garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores de ERM en Colombia según la efectiva implementación de los estándares nacionales en la materia (Véase Cuadro 24).

Cuadro 24: Objetivos específicos para la gestión adecuada del riesgo por parte de las comunidades

OBJETIVO	OBJETIVO ESPECÍFICOS
Las comunidades gestionan adecuadamente el riesgo por minas antipersonal, gracias a lo cual se reduce la ocurrencia de nuevas víctimas muertas o heridas en accidentes por dichos artefactos	C.1 Aumentar la cobertura de las actividades de Educación en el Riesgo de Minas
	C.2 Garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores de ERM en Colombia

Fuente: PAICMA

La realización de las actividades previstas para el cumplimiento de este objetivo supone considerar las prioridades de intervención determinadas por la herramienta gerencial señalada en el Producto A.1.1. Así, las actividades se orientan a incentivar la consolidación de una red de operadores cualificados y regulados por estándares comunes y apropiados, en donde el rol del PAICMA es el de garante de la calidad, mientras que el protagonismo en terreno lo apropian las comunidades, las autoridades locales, los operadores, las organizaciones sociales y los demás agentes relacionados con la problemática en las regiones. Ello, de manera que el conjunto de actores capacitados pueda contar, por un lado, con un conocimiento simétrico sobre las necesidades de la población y el contexto de las mismas en todo el territorio nacional y, por el otro, con la certidumbre sobre la idoneidad y pertinencia de sus acciones.

En el largo plazo, el reto será el de influir en la cultura misma de las comunidades, para que la Educación en el Riesgo por Minas sea apropiada como parte de la idiosincrasia y el conocimiento tradicional de las poblaciones. Por esta razón, se busca otorgar una responsabilidad creciente a las organizaciones que tienen presencia de manera cotidiana en la vida de las poblaciones con mayor probabilidad de enfrentarse a la amenaza de las Minas Antipersonal. Lo anterior requerirá la implementación de un enfoque diferencial en las estrategias de apropiación de ERM en las comunidades y desarrollar, plenamente, estándares de calidad requeridos contemplados a nivel nacional en materia de difusión de información pública, enlace comunitario, y educación y capacitación.

C.1. Aumentar la cobertura de las actividades de Educación en el Riesgo de Minas

El sentido de la ERM implica el establecimiento de enlaces efectivos con las comunidades afectadas, particularmente con aquellas que están expuestas a riesgos considerables derivados de la contaminación con minas antipersonal. Por ello, el grado de cobertura de la ERM es un elemento determinante en el impacto de estas actividades en el largo plazo. Así, será preciso aprovechar aquellos espacios públicos cercanos a las comunidades para reforzar, constantemente, los mensajes de ERM. (Véase Cuadro 25).

Cuadro 25: Productos y actividades para incrementar las comunidades beneficiarias de ERM

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
C.1 Aumentar la cobertura de las actividades de ERM	C.1.1 Se ha incrementado la capacidad técnica para facilitar la ampliación de la oferta de ERM en el país	C.1.1.1 Ampliar la oferta de formación técnica en ERM	Municipios priorizados donde se ha establecido enlace con la comunidad a través de estrategias de ERM Municipios priorizados	0%	100%	2014
		C.1.1.2 Ampliar el recurso humano capacitado para desarrollar ERM				
		C.1.1.3 Adelantar estrategias de información pública de ERM para sensibilizar y promover comportamientos seguros				
	C.1.2 Se han ampliado los espacios de promoción institucional en los que se difunden mensajes de ERM y de sensibilización alrededor de la problemática de minas	C.1.2.1 Vincular en la ERM a la comunidad educativa de los municipios más afectados por minas antipersonal	Planes de Desarrollo municipal donde se prevé la promoción de la temática de ERM en las instituciones públicas/Total de Planes de Desarrollo de los Municipios Priorizados	0%	100%	2012
C.1.2.2 Anticulación de la ERM en campañas de promoción de Derechos Humanos, Salud Pública, etc.						

Fuente: PAICMA

Producto C.1.1 *Se ha incrementado la capacidad técnica para facilitar la ampliación de la oferta de ERM en el país*

El concepto de ERM surge como una respuesta específica a la urgencia inmediata de las comunidades para enfrentar la amenaza que implica la existencia de minas antipersonal. Bajo estas circunstancias, se evidencia la necesidad de incrementar la capacidad de ERM en el país, de manera que corresponda a la extensión de la contaminación por estos artefactos que experimenta el territorio nacional. De esta manera, el Gobierno colombiano está comprometido con la generación de un esquema de incentivos tendiente a estimular la vinculación decidida y solidaria del mayor número de actores habilitados para coadyuvar en este propósito.

Así, a través de la disposición de los recursos necesarios para la capacitación de operadores de ERM, y de la difusión masiva de mensajes de prevención y sensibilización alrededor de la problemática de minas, se espera consolidar una red de operadores en la que participen las organizaciones estatales presentes en los territorios, las organizaciones públicas locales, las organizaciones de base, la comunidad humanitaria, los líderes comunitarios y las sociedades afectadas en general. En el mediano plazo, se pretende que las comunidades afectadas logren disminuir su vulnerabilidad mediante el fomento creciente de capacidades frente al problema para que, en el largo plazo, las mismas sean partícipes de las demás iniciativas en materia de AICMA a través de estrategias de enlace comunitario.

Actividad C.1.1.1 *Ampliar la oferta de formación técnica en ERM con enfoque de enlace con comunidad*

El incremento de la cobertura implica un importante esfuerzo para ampliar la oferta de formación en ERM con enfoque de enlace con la comunidad. De esta manera, la formación técnica como Agente Educativo Comunitario para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, actualmente coordinado por el PAICMA en asocio con el SENA, se constituye en una experiencia que pone de presente elementos que pueden ser adaptados o replicados por otras instituciones educativas en el futuro. Para ello, se espera consolidar un consorcio de centros educativos dispuestos a incluir en sus programas de estudio la formación técnica en ERM con enfoque de enlace comunitario, de acuerdo los estándares de calidad previstos. Para la implementación exitosa de una iniciativa de esta magnitud se requerirá del apoyo técnico del SENA, de manera que se garantice la transferencia de conocimientos en la estructuración de los servicios educativos en las instituciones dispuestas a sumarse a esta iniciativa. Adicionalmente, será necesario disponer de un mecanismo de regulación acorde con la estructura de reglas y estándares previstos en el producto C.2.1.

Actividad C.1.1.2 Ampliar el recurso humano capacitado para desarrollar ERM con enfoque de enlace comunitario

Colombia cuenta con un conjunto de operadores que desarrollan, desde diferentes perspectivas, actividades de ERM en el territorio nacional. Sin embargo, es necesario fortalecer la formación de recurso humano capacitado para ofrecer ERM con un enfoque diferencial, bajo principios estandarizados de calidad y con énfasis en el enlace con la comunidad de la AICMA, en cada uno de los territorios afectados. Bajo este entendido, y en un primer momento, el SENA, con el acompañamiento del PAICMA, ampliará el número de personas tituladas como Agentes Educativos Comunitarios para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Posterior a la implementación de la actividad C.1.1.1, esta labor podrá ser apoyada por el consorcio de centros educativos que se involucren en el tema.

Estas acciones estarán dirigidas a la promoción de escenarios comunitarios, donde sus miembros certificados se conviertan en multiplicadores de comportamientos seguros para la prevención del riesgo y la apropiación de las temáticas de la AICMA. La ampliación propuesta apunta a incentivar la puesta en marcha de nuevas organizaciones regionales enfocadas en la AICMA y la vinculación de las organizaciones cívicas ya existentes (parroquias, asociaciones de vecinos, etc.). Es de anotar, adicionalmente, que una capacitación certificada le conferirá al conjunto de actores la capacidad y experticia necesaria para gestionar recursos a las regiones en las que hacen presencia.

Actividad C.1.1.3 Adelantar estrategias de difusión de información pública de ERM para sensibilizar y promover comportamientos seguros

La adopción de hábitos y comportamientos seguros es un proceso que implica adaptarse a las formas de aprendizaje individuales y colectivas, razón por la cual se requiere de un esfuerzo permanente en la divulgación de mensajes de ERM. De otra parte, la sensibilización alrededor de la problemática de minas facilita la ampliación de la cobertura de los mensajes y la comprensión de la realidad de las comunidades afectadas y de las víctimas, facilitando la estigmatización del uso de estos artefactos. Con este fin, el PAICMA considerará dentro de su estrategia de comunicaciones un conjunto de acciones dirigidas a garantizar la difusión masiva de los mensajes de ERM en las regiones de acción prioritaria de la AICMA, mediante el apoyo de estrategias transversales de sensibilización previstas en la actividad A.2.1.2.

Para ello, será necesario reconocer las lógicas de comunicación y formación de conocimiento público que caracterizan la socialización basada en parámetros y costumbres tradicionales. En todo caso, no hay que pasar por alto el hecho de que, por un lado, las poblaciones vulnerables pertenecen a áreas rurales donde no hay una clara penetración de las tecnologías de difusión masiva y, por el otro, la arraigada idiosincrasia exige manejar los códigos de comunicación particulares de cada región.

Producto C.1.2 Se han ampliado los espacios de promoción institucional en los que se difunden mensajes de ERM y de sensibilización alrededor de la problemática de minas

Tal como se ha señalado, la visión en materia de difusión de mensajes de ERM apunta a permeabilizar los espacios cotidianos y de socialización tradicional de las comunidades. Por ello, pasar por alto el hecho de que las comunidades ya se encuentran inmersas en un entramado socioinstitucional implica incurrir en un alto costo de oportunidad. Por ello, será necesario considerar la estructura institucional preexistente en las comunidades, donde la ERM puede encontrar un nicho natural para su desarrollo y difusión en la comunidad.

Actividad C.1.2.1 Vincular en la ERM a la comunidad educativa de los municipios más afectados por minas antipersonal

El principio rector de la ERM es la confianza. Por ello, la vinculación en la ERM del sector educativo es una tarea de la mayor prioridad, en el entendido que los maestros representan una figura de confianza dada su relación permanente con los niños y sus familias. En la actualidad, los currículos para las zonas rurales no consideran contenidos relacionados con la prevención de accidentes por minas antipersonal y la adopción de comportamientos seguros. Por ello, el PAICMA y el Ministerio de Educación Nacional diseñarán e implementarán un formato de inclusión de ERM en los programas de mejoramiento de calidad de aquellas instituciones educativas ubicadas en las regiones con mayor nivel de riesgo. Adicionalmente, se estudiará la viabilidad de introducir el tema dentro del currículo nacional para las zonas rurales.

Actividad C.1.2.2 Articular la ERM en las campañas de promoción de Derechos Humanos, protección a la niñez, salud pública, etc.

El hecho de que las minas antipersonal constituyan sólo un elemento del panorama complejo de vulnerabilidad de las poblaciones supone la existencia de intervenciones oficiales dirigidas, paralelamente, a generar capacidades para enfrentar los demás factores de riesgo presentes en las comunidades. Así, por ejemplo, será necesario explorar alternativas para la generación de sinergias con las campañas de atención y promoción de derechos humanos, las dirigidas a la población desplazada, las de mejoramiento de calidad de servicios de salud y los programas para la protección de los derechos de la niñez a cargo del ICBF. Con esta perspectiva, será necesario articular la iniciativa propuesta con lo previsto en el Producto C.2.2, para aunar esfuerzos con el esquema de fortalecimiento de las IPS en atención a víctimas de minas antipersonal; y, con el esquema de articulación formulado en la actividad D.3.1.2, el cual determina los puntos de convergencia entre la AICMA y otras políticas de atención a las víctimas de la violencia.

Adicionalmente, la estructura político-administrativa prevé instancias y escenarios diseñados específicamente para promover este tipo de temas dentro de la agenda local, tales como las Personerías municipales y los Comités municipales de riesgo. Si bien se han dado avances para aprovechar estos escenarios, será necesario formular un plan que determine claramente los términos y parámetros requeridos para maximizar la utilización de estos espacios. En todo caso, hay que señalar que las oportunidades de articulación están sujetas a la especificidad de cada caso y no se pueden dar por dadas, razón por la cual la identificación y estructuración de alternativas se deberá desarrollar dentro del marco de los productos relacionados con la gestión territorial de la AICMA contemplados en el Objetivo específico A.2.

C.2. Garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores de ERM en Colombia

El aumento de cobertura de ERM deberá acompañarse de un marco de regulación que garantice tanto la calidad de la promoción de comportamientos seguros, como la pertinencia de la formación con referencia a las necesidades de la AICMA. Los Estándares Nacionales de ERM, definidos por el PAICMA y validados por la CINAMAP, constituyen la base de este marco de regulación, para el cual podrán darse desarrollos y/o ajustes adicionales que estén relacionados con la evaluación de necesidades en ERM y el enfoque de enlace comunitario.

Puntualmente, y dado que la difusión de información pública ha logrado cierta consolidación, se requiere un fortalecimiento decisivo en los otros dos componentes de la ERM de forma tal que las labores de los operadores se orienten al desarrollo de competencias para cambiar positivamente los comportamientos frente a los factores de riesgo y a la vinculación de la comunidad en estrategias de acción integral contra minas desde la perspectiva de desarrollo. Como se establece en los Estándares Nacionales de ERM, el enlace con las comunidades/poblaciones afectadas en acciones contra las minas ayuda a desarrollar capacidades a nivel de la comunidad para evaluar el riesgo, manejar la información y desarrollar estrategias de reducción de riesgo locales.

De esta manera, el concepto de pertinencia y calidad debe formularse en el entendido de que las acciones de ERM constituyen el vehículo inicial para la generación de confianza en la AICMA, y con respecto a la cual las comunidades directamente afectadas se involucran activamente en proceso de liberación de tierras y atención integral a víctimas, dentro de la perspectiva de goce efectivo de derechos y la reactivación social y económica de las tierras restituidas (Véase Cuadro 26).

Cuadro 26: Productos y actividades para garantizar la calidad y pertinencia de la ERM en Colombia

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LÍNEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
C.2 Garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores de ERM en Colombia	C.2.1 Se ha regulado la operación de ERM a nivel nacional de manera que las intervenciones en la materia permiten promover capacidades de resiliencia y facilitan el enlace de la AICMA con la comunidad	C.2.1.1 Definir los criterios y condiciones para los operadores de ERM	Organizaciones operadores de ERM certificados como organizaciones capacitadas para implementar labores de ERM con alta calidad. Número de operadores ERM	0%	100%	2014
		C.2.1.2 Establecer parámetros para señalización preventiva comunitaria donde se sospeche presencia de minas				
		C.2.1.3 Generar esquemas de seguimiento y evaluación de las actividades de ERM en las comunidades				

Fuente: PAICMA

Producto C.2.1 Regular la operación de ERM a nivel nacional de manera que las intervenciones en la materia permiten promover capacidades de resiliencia y facilitan el enlace de la AICMA con la comunidad

Desarrollar ERM en la escala en la que lo requiere el país implica vincular, en un entramado complejo, un conjunto de actores gubernamentales, internacionales y no gubernamentales. Por ello, es fundamental que el PAICMA asuma la regulación de la capacidad nacional en la materia, definiendo criterios mínimos y condiciones necesarias para quienes participan ejecutan la ERM en Colombia. Adicionalmente, el PAICMA requerirá de instrumentos de seguimiento y evaluación de las intervenciones de ERM, de manera que sea posible valorar los resultados obtenidos mediante dichas intervenciones.

Actividad C.2.1.1 Definir criterios y condiciones para los operadores de ERM

La importancia que tiene la ERM en la reducción de la afectación de minas antipersonal exige la definición de criterios y condiciones a quienes la operan. En este sentido, el PAICMA definirá las condiciones bajo las cuales se certificará a un operador como idóneo para el desarrollo de actividades de ERM en los siguientes términos:

- El personal del operador deberá estar capacitado por el SENA como Agente Educativo Comunitario para la Acción Integral contra Minas Antipersonal o su equivalente dentro del escenario propuesto por la actividad C.1.1.1
- El operador de ERM deberá ceñirse a los estándares nacionales de ERM definidos por el PACIMA y validados por la CINAMAP y a los eventuales desarrollos y/o ajustes adicionales que estén relacionados con el enfoque de enlace comunitario.
- El operador informará al PAICMA sobre el alcance y avance de sus actividades, en los términos y plazos dispuestos y bajos los parámetros concertados en el marco de la CINAMAP. Esta información deberá proveer insumos para la actualización permanente del IMSMA, la herramienta gerencial contemplada en el Producto A.1.1.

Es de anotar que, dada la continuidad de la violencia ejercida por los GAML, es necesario establecer parámetros de regulación que se ajusten a esta realidad. Por ello, en el esquema deberán constar los criterios para operación de ERM en escenarios donde los operadores puedan incurrir en riesgos adicionales, dada la situación de violencia. De la misma manera, y por las circunstancias señaladas, existen circunstancias en las que la Fuerza Pública apoya o acompaña determinadas actividades de ERM. A este respecto, el PAICMA difundirá en la Fuerza Pública los estándares nacionales y el esquema de regulación propuesto en la materia.

Actividad C.2.1.2 Desarrollar señalización preventiva comunitaria donde se sospeche presencia de minas

Internacionalmente, la señalización de campos minados implica una definición de perímetro peligroso, su cerramiento, y la vigilancia del mismo. Este esquema de señalización no es funcional en Colombia donde, adicional a la imprecisión de información respectiva a las áreas minadas por los GAML, dichas organizaciones continúan haciendo uso de estos artefactos, resembrando las áreas previamente descontaminadas o saboteando los esquemas de señalización. Dado que el Estado debe reaccionar frente al peligro identificado por las comunidades en sus territorios, el PAICMA liderará el desarrollo de esquemas de señalización preventiva de tránsito con las comunidades. Dicha señalización deberá estar acorde con los requerimientos técnicos establecidos para el proceso de “liberación de tierras”, señalado en el producto B.1.2, ajustarse a las dinámicas de contaminación del territorio por minas antipersonal, y ser avalado y difundido por las mismas comunidades dentro de las actividades de ERM.

Actividad C.2.1.3 Generar esquemas de seguimiento y evaluación de los resultados de la ERM en las comunidades

La dinámica de la contaminación del territorio por MAP, MUSE y AEI cambia permanentemente. Por lo tanto, se deben adecuar las estructuras y procedimientos de las actividades de ERM para asegurar la eficacia, calidad y pertinencia de las mismas. De acuerdo con esto, y teniendo en cuenta el papel preponderante de la red de operadores, el PAICMA diseñará instrumentos de evaluación de las actividades que éstos lleven a cabo. Dichos instrumentos servirán para cualificar la ERM a nivel nacional, permitirán recopilar las mejores prácticas en el terreno y retroalimentarán a los operadores en las regiones sobre las lecciones aprendidas en todo el país. Es de anotar que los desarrollos en este sentido deberán coadyuvar favorablemente en el perfeccionamiento de los criterios de priorización de la herramienta gerencial establecida en el producto A.1.1.

D. Las víctimas de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar surten exitosamente el proceso de asistencia integral hasta su inclusión socioeconómica

Como se ha señalado, para el Gobierno colombiano es una prioridad la restitución de los derechos de todas las víctimas de MAP, AEI y MUSE que han sufrido daños físicos, emocionales o psicológicos, pérdidas económicas, o perjuicios a sus derechos fundamentales. En ese sentido, se buscará garantizar una oportuna y adecuada atención integral a las víctimas, propendiendo por su rehabilitación física y psicológica, y su completa inclusión a la vida social y productiva. De esta manera, la AICMA se enfocará en: (i) garantizar el acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios establecidos por la ley para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica; (ii) integrar la oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas; y, (iii) desarrollar un esquema de asistencia comprensivo en materia de reintegración socioeconómica (Véase Cuadro 27).

Cuadro 27: Objetivos específicos para la rehabilitación integral e inclusión socioeconómica de las víctimas

OBJETIVO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
D. Las víctimas de los accidentes por MAP, AEI o MUSE surten exitosamente el proceso de rehabilitación física y psicológica e inclusión socioeconómica	D.1 Acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios necesarios para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica
	D.2 La oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales está integrada con referencia a la víctimas de MAP, AEI o MUSE
	D.3 El esquema de asistencia, en sus aspectos psicosociales y de reintegración socioeconómica, está plenamente desarrollado e implementado

Fuente: PAICMA

Si bien para los objetivos en materia de liberación de tierras y ERM se requiere desarrollar capacidades específicas que, ante la ausencia de contaminación por minas antipersonal, no hubiesen sido necesarias desarrollar, gran parte de lo requerido para atender a las víctimas se fundamenta en capacidades instaladas por el Estado, independientes de la problemática particular de minas antipersonal. En este sentido, hay que tener en cuenta que el núcleo de la atención a las víctimas de MAP, MUSE y AEI se encuentra en función del

marco general del sistema de salud con el que cuenta Colombia, y de los desarrollos legislativos y gubernamentales en materia de atención a las víctimas de la violencia.

La asistencia a víctimas comienza con la atención médica de emergencia. La celeridad y continuidad del proceso a partir de la ocurrencia del accidente es fundamental para garantizar el pleno acceso a los servicios, beneficios y reclamaciones a los que tienen derecho las víctimas de minas antipersonal. Por esto, y partiendo de una oferta de servicios articulada, el Estado deberá difundir entre las comunidades los derechos de las víctimas y propender por la reducción de los costos de acceso a los derechos.

En este sentido, la lógica de intervención para garantizar que las víctimas surtan exitosamente su proceso de asistencia integral inclusión socioeconómica se orienta según la necesidad inicial de optimizar los recursos actuales con los que cuenta el Estado, a partir del fortalecimiento de los roles gerenciales del PAICMA y de información en la comunidad AICMA. Posteriormente, en el mediano plazo, será necesario superar las inflexibilidades que hoy imponen la normativa y las prácticas derivadas de la inercia organizacional de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y demás responsables en los territorios. Finalmente, en referencia a la inclusión socioeconómica y con el fin de introducir un criterio de apoyo diferencial en el proceso, será fundamental articular respuestas de inclusión ajustadas a las expectativas y habilidades de las víctimas. De esta manera, se busca incentivar al sector privado y a la cooperación internacional para que apoyen y participen en la construcción de esquemas solidarios para garantizar la inclusión socioeconómica de las víctimas desde su comunidad y/o familia.

D.1. Garantizar el acceso oportuno y completo, por parte de las víctimas, a los servicios establecidos por la ley para la atención en salud, rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica

Tal como se ha señalado, Colombia cuenta con un esquema de atención que, formalmente, suple el conjunto principal de requerimientos para la rehabilitación integral de las víctimas y comprende una importante oferta de alternativas para facilitar la inclusión socioeconómica. No obstante, la oferta formal no siempre se materializa en un acceso efectivo, oportuno y completo a los derechos contemplados por la legislación. Para ello, es indispensable que se reconozca el rol que cada entidad y agencia debe asumir en la asistencia a las víctimas, y que se cuente con información respecto de la situación de las víctimas y de su estado de avance en la ejecución de la ruta de atención. Estos insumos nutrirán los espacios de coordinación de asistencia a víctimas y permitirán canalizar los recursos y esfuerzos de los diferentes actores intervinientes hacia intervenciones efectivas.

En este sentido, será necesario trabajar en: (i) la cualificación de la información con la que cuenta el Estado colombiano en materia de víctimas de minas antipersonal; (ii) la coordinación efectiva de la oferta de servicios estatales y no estatales para la asistencia a víctimas; y, (iii) la promoción, monitoreo y aseguramiento de calidad de los servicios ofrecidos formalmente en la actualidad (Véase cuadro 28). Con ello, será posible resolver los inconvenientes que presenta la atención de urgencias, al igual que se logrará articular una respuesta efectiva a las barreras para el acceso a los derechos amparados por la ley en materia de rehabilitación integral.

Cuadro 28: Productos y actividades para garantizar el acceso oportuno y completo a los servicios de rehabilitación integral e inclusión socioeconómica en vigencia

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LINEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
D.1 Acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios necesarios para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica	D.1.1 Se dispone de la colaboración de las entidades y organismos que participan en la ruta de asistencia a víctimas de MAP, AEI o MUSE para el intercambio de información sobre la materia	D.1.1.1 Incorporar la variable diferencial de evento por MAP, MUSE y AEI en los sistemas de gestión de información de quienes participan en la asistencia a víctimas D.1.1.2 Establecer convenios de intercambio de información con entidades y organizaciones relevantes en la asistencia a víctimas	Número de víctimas con información sobre su estado de atención en la ruta/Número de víctimas registradas en el IMSMA	90%	100%	2010
	D.1.2 Se han generado espacios de coordinación para facilitar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos que contempla la ley	D.1.2.1 Desarrollar sesiones periódicas de la mesa de Gestión de Información sobre víctimas D.1.2.2 Activación de centros de seguimiento e información regionales a las víctimas	Número de víctimas que han recibido atención completa según ruta de atención/Número de víctimas con información sobre su estado de atención	62%	100%	2014
	D.1.3 Se han difundido masiva y permanentemente los derechos de las víctimas de MAP, MUSE y AEI	D.1.3.1 Desarrollar una estrategia de comunicaciones para difundir los derechos de las víctimas de MAP, MUSE y AEI	Departamentos priorizados en donde se ha implementado campaña de promoción/Total de Departamentos priorizados (12/12)	0%	100%	2014

Fuente: PAICMA

Producto D.1.1 *Se dispone de la colaboración de las entidades y organismos que participan en la ruta de asistencia a víctimas de MAP, AEI o MUSE para el intercambio de información sobre la materia*

Para establecer el estado de avance de las víctimas en el desarrollo de la ruta de atención, es indispensable que los sistemas de información de las entidades que participan en el proceso de asistencia integral e inclusión socioeconómica de las víctimas estén articulados. Un avance en ese sentido lo supone la incorporación de las variables diferenciales que permitan identificar a las víctimas de MAP, MUSE y AIE en su tránsito por los servicios de las distintas entidades y organizaciones. Adicionalmente, será necesario establecer mecanismos que formalicen el intercambio de información con los requerimientos mínimos de oportunidad, calidad y privacidad.

Actividad D.1.1.1 *Incorporar la variable diferencial de evento por MAP, MUSE y AEI en los sistemas de gestión de información de quienes participan en la asistencia a víctimas*

La incorporación de variables diferenciales sobre víctimas de minas antipersonal en los sistemas de información permitirá recopilar y analizar datos sobre el estado de rehabilitación de las víctimas e identificar los cuellos de botella que pueda presentar el proceso. También, será posible estimar los recursos que cada entidad destina, en el marco de sus funciones, para la asistencia a víctimas. Para incorporar las variables diferenciales en los sistemas de información de cada entidad y organización, el PAICMA acompañará a las entidades y organizaciones en la actualización de los formatos de recolección de información, cuando a ello haya lugar. Para lo anterior, el PAICMA tendrá que participar activamente dentro del proceso de unificación del Sistema de Salud colombiano para garantizar la inclusión de la variable "MAP/MUSE" en donde así sea requerido como un evento de notificación obligatoria para la salud pública.

Actividad D.1.1.2 *Establecer convenios de intercambio de información con entidades y organizaciones relevantes en la asistencia a víctimas*

A fin de concretar la articulación de la información, se establecerán convenios de intercambio de información, de forma tal que sea posible integrar toda la información concerniente en el módulo de víctimas del sistema de gestión de información que gerencia el PAICMA. La información centralizada en el módulo de víctimas del IMSMA será el principal insumo para caracterizar la situación de las víctimas, identificar los retos en la asistencia y coordinar la labor de las entidades y organizaciones a nivel nacional y regional.

El PAICMA identificará el conjunto de entidades y organizaciones estratégicas para el desarrollo de los mencionados acuerdos. Adicionalmente, se acordará en cada caso la información, periodicidad, desagregación y mecanismos para el intercambio. Ello, siguiendo los procedimientos de formalización de los convenios en los términos en los que sea acordado. Aún cuando el desarrollo de esta actividad tiene como prioridad la recopilación de la información relativa a las víctimas civiles, igualmente será necesario establecer convenios de intercambio de información del Ministerio de Defensa en lo relativo al estado de rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, en el marco de la responsabilidades asignadas al PAICMA en el Decreto 2150 de 2007.

***Producto D.1.2** Se han generado espacios de coordinación para facilitar el acceso efectivo de las víctimas a los derechos que contempla la ley*

La ley 759 de 2002 contempla el funcionamiento de la Subcomisión Técnica de Asistencia a Víctimas como una instancia técnica de direccionamiento y coordinación de los diferentes esfuerzos en la temática. En este sentido, se tiene previsto que el PAICMA convoque y facilite el desarrollo de sesiones periódicas de la Subcomisión, a fin de coordinar la oferta de servicios de asistencia a víctimas. Para ello, se requiere fortalecer los recursos de gestión y coordinación del PAICMA a fin de evaluar, hacer seguimiento y proponer los ajustes operativos necesarios en lo referente a la atención y rehabilitación física y psicológica, el acceso a ayudas económicas y la inclusión socioeconómica de las víctimas.

Desde esta perspectiva, los espacios de coordinación deben formularse en torno a tres escenarios: coordinación con la estructura de servicios estatales contemplados a nivel nacional, coordinación con la oferta de servicios no Estatal y coordinación en el ámbito operativo en las regiones. Mientras que el primer escenario requiere que la labor del PAICMA se posicione como una instancia de interlocución a nivel gubernamental, los otros dos escenarios requerirán de espacios adicionales a los previstos.

Actividad D.1.2.1 Desarrollar sesiones periódicas de la mesa de Gestión de Información para víctimas

Si bien el Estado es el responsable inicial de la atención de las víctimas de la violencia, en Colombia operan un conjunto de organizaciones que ofrecen servicios de asistencia adicionales a las víctimas de las MAP, MUSE y AEI. Es importante anotar que la oferta de estos servicios no estatales se plantea en función de las prioridades percibidas por las organizaciones y según la vocación misional de cada una. Por ello, el mecanismo de coordinación debe fundamentarse en una visión conjunta de la situación, de los avances y de los problemas en la materia.

Dada esta situación, es necesario consolidar canales de intercambio de información entre el Estado y las Organizaciones no Estatales, de manera que se avance en la construcción de líneas de intervención concertadas y en alternativas de complementariedad para la solución de casos específicos. Para ello, el PAICMA convocará, mensualmente, a las organizaciones relacionadas con la atención a víctimas, con el fin de compartir información en la materia y garantizar su adecuada gestión dentro del IMSMA. Se espera que este escenario garantice una visión unificada de la situación y los obstáculos en la atención a las víctimas de MAP y MUSE.

Es importante anotar que el intercambio de información estará estructurado bajo el principio de privacidad, solidaridad y complementariedad, y en tomo a acuerdos y procedimientos para compartir información respecto de la situación de las víctimas. Finalmente, este escenario deberá alimentar, vía actualización del IMSMA, la herramienta gerencial contemplada en el Producto A.1.1

Actividad D.1.2.2 Activación de centros regionales de seguimiento e información a las víctimas

Finalmente, la coordinación debe tener un referente operativo concreto que dé respuesta, de manera oportuna, a las necesidades de las nuevas víctimas de MAP y MUSE. En este sentido, cabe anotar que la dispersión y origen rural de los sobrevivientes implica la adopción de un enfoque de coordinación territorial. De esta manera, se prevé activar centros de seguimiento e información a las víctimas de MAP y MUSE destinados a dos labores en particular: avocar por la oportuna atención y reclamación de los derechos de las nuevas víctimas, y consolidar una labor de difusión constante en las instituciones regionales con algún tipo de responsabilidad en la ruta de atención.

En este sentido, en el corto plazo los centros constituyen un esfuerzo por ofrecer una respuesta a los requerimientos urgentes de las víctimas y, en el mediano, un vehículo para sensibilizar y generar capacidad de respuesta oportuna en las regiones. De allí que, en un primer momento, se espera que los centros sean incentivados desde el orden nacional y con el apoyo de la cooperación internacional a partir de la figura de *Equipos de Respuesta*. Estos equipos, cumplen el papel de primer respondiente y facilitador del acceso a los servicios en los plazos estipulados por la ley. En todo caso, los avances en la labor de los *Equipos de Respuesta* deberán ser puestos en conocimiento del PAICMA y del Comité Departamental de Acción Integral contra Minas correspondiente, razón por la cual éstos deberán disponer de un inventario del nuevo número de víctimas ocurridas y deberán actualizar la información con respecto al acceso a la prestación de servicios por parte de los sobrevivientes y afectados.

A partir de la interacción constante con las organizaciones regionales involucradas en la ruta de atención, el PAICMA y las autoridades locales, con el apoyo de los Donantes, deberán establecer un plan de apropiación de las funciones del *Equipo de Respuesta*, en el marco de los Comités Departamentales de Acción Integral contra Minas. Lo anterior, sin detrimento de la labor de coordinación que adelanta el PAICMA como secretario técnico de la Autoridad de Acción Integral contra Minas en Colombia. Cabe anotar que la activación de los centros regionales debe responder a las dinámicas institucionales de cada región, razón por la cual esta actividad deberá estar apoyada según lo previsto para el Producto A.2.2.1 Cabe enfatizar que, en todo

momento, la labor de los Centros deberá alimentar, vía IMSMA, todas las actividades relacionadas que requieren una gestión de información oportuna.

Producto D.1.3 Difusión permanente de los derechos de las víctimas de MAP, MUSE y AEI

Es indispensable que las víctimas de minas antipersonal se reconozcan como tal y conozcan sus derechos. Esto adquiere mayor relevancia, dada la magnitud de la contaminación del territorio con minas antipersonal y el riesgo de afectación continua en el corto, mediano y largo plazo. Así, es necesario difundir en las comunidades afectadas los beneficios y procedimientos para las reclamaciones a las que tienen derecho sus miembros. De esta manera, en el marco de la estrategia de comunicaciones diseñada por el PAICMA, se considerarán acciones para la difusión de los derechos de las víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Actividad D.1.3.1 Desarrollar una estrategia de comunicaciones para difundir los derechos de las víctimas de MAP, MUSE y AEI

Como se ha señalado, el PAICMA diseñará una estrategia de comunicaciones que permita la difusión masiva de los derechos de las víctimas de minas antipersonal. Dicha estrategia buscará generar alianzas estratégicas con los medios de comunicación y se apoyará en su capacidad instalada. Específicamente, la difusión de derechos deberá tener dos módulos.

El primer módulo dirigido a prever mecanismos focalizados hacia las víctimas y poblaciones vulnerables para que conozcan sus derechos y los mecanismos de exigencia. Para este caso, el PAICMA acompañará y se sumará a otras iniciativas que se desarrollen en el mismo sentido, a fin de coordinar tales esfuerzos en virtud del análisis situacional del problema de minas antipersonal en Colombia. Por ello, el desarrollo de la estrategia en mención supone la articulación de la promoción de los Derechos con la difusión masiva de los mensajes de ERM contemplado en el producto C.1.1.3 y la adopción de los mismos términos de pertinencia en la difusión de los mensajes. De esta manera, los operadores y las labores de ERM deberán servir de vehículo y plataforma de la estrategia de promoción de Derechos.

En segunda instancia, la difusión de Derechos deberá orientarse a las instancias de atención en los territorios. Para ello, la estrategia deberá desarrollar un módulo de sensibilización sobre el enfoque de Derechos en la Administración Pública, el cual deberá acompañar las tareas de difusión previstas en la Actividad D.1.2.2 y las tareas de capacitación técnica contempladas en el Producto D.2.2.2.

D.2. La oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales está integrada con referencia a las víctimas de Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin explotar

Una vez consolidado el marco de coordinación y monitoreo de la atención a víctimas de MAP y MUSE, se tendrá certidumbre sobre la efectiva prestación de servicios contemplados actualmente en la ruta de atención e, igualmente, se podrán articular con mayor eficiencia los diversos esfuerzos que, en este momento, están implementado los actores de la Comunidad AICMA. Sin embargo, el Gobierno nacional reconoce la necesidad

de superar las posibles inflexibilidades que presente el esquema en el corto plazo y, por ende, la pertinencia de generar nuevas capacidades institucionales para integrar la actual oferta de servicios. De esta manera, se ha previsto la reducción de los costos en el acceso a los servicios y el aumento de la capacidad técnica de las IPS para la atención médica de los accidentados (Véase Cuadro 29).

Cuadro 29: Productos y actividades para garantizar el integración de los servicios con referencia a las necesidades de las víctimas

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LINEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
D.2 La oferta de servicios de organizaciones estatales y públicas no estatales está integrada con referencia a la víctimas de MAP, AEI o MUSE	D.2.1 Se han reducido los costos de acceso a la oferta de rehabilitación integral y de inclusión socioeconómica	D.2.1.1 Incluir en la ruta de atención el costo por desplazamiento y alojamiento del sobreviviente durante el proceso de rehabilitación integral	Número de actividades cumplidas/Número de actividades propuestas	0	100%	2014
		D.2.1.2 Capacitar a las entidades, autoridades y organizaciones que hacen parte de la ruta de atención a víctimas para que reconozcan su responsabilidad en el proceso				
		D.2.1.3 Acompañar las iniciativas normativas que permitan mejorar el esquema de asistencia para los sobrevivientes				
	D.2.2 Las IPS están en la capacidad de efectuar procedimientos adecuados en la atención de las víctimas de MAP, MUSE y AEI	D.2.2.1 Socialización y promoción de un protocolo médico de atención a víctimas accidentadas	Número de evaluaciones de capacidad en salud en materia de MAP / número de municipios pronzados	0	100%	2014
D.2.2.2 Fortalecimiento técnico de las Instituciones Prestadoras de Salud que, con mayor frecuencia, prestan la primera atención a las víctimas civiles						

Fuente: PAICMA

Producto D.2.1 *Reducir los costos de acceso a la oferta de rehabilitación integral y de inclusión socioeconómica*

En la medida en que se difundan los derechos de las víctimas, éstas acudirán en mayor número a la oferta de servicios dispuesta para ello. Sin embargo, para garantizar un acceso efectivo a los derechos, deberán minimizarse los costos de acceso. Para ello, se incluirán en la ruta de atención los gastos de desplazamiento y alojamiento de la víctima cuando ésta deba desplazarse desde su lugar de origen para continuar con su proceso de rehabilitación. Adicionalmente, se capacitará a las entidades, autoridades y organizaciones que hacen parte de la ruta de atención, para que agilicen y faciliten la prestación de sus servicios a las víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Actividad D.2.1.1 *Incluir en la ruta de atención la movilidad y el alojamiento de la víctima durante el proceso de rehabilitación integral*

El PAICMA, en concurso con los actores intervinientes en la ruta de atención, acordará el arreglo institucional y los esquemas de financiación que permitirán poner a disposición de las víctimas de minas antipersonal las facilidades de desplazamiento y alojamiento para que surtan exitosamente sus procesos de rehabilitación física y psicológica.

Actividad D.2.1.2 *Capacitar a las entidades, autoridades y organizaciones que hacen parte de la ruta de atención a víctimas*

El PAICMA, en asocio con las entidades competentes y con el apoyo de sus aliados estratégicos, capacitará a las entidades, autoridades y organizaciones que participan en la ruta de atención integral a las víctimas en las competencias y roles que cada una de éstas juega en el proceso de asistencia integral. Así, se espera que

cada uno de los actores se apropie del papel que está llamado a desempeñar en el proceso de asistencia, y a través de ello se cualifique el servicio que se les presta a las víctimas de minas antipersonal. En este punto, se espera facilitar y agilizar el trámite para el reconocimiento y pagos de las reclamaciones. La capacitación prevista en esta actividad deberá articularse con la campaña de difusión de Derechos prevista en el Producto D.1.3 y en el esquema de introducción periódica de la AICMA a las nuevas autoridades locales, previsto en el Producto A.2.3

Actividad D.2.1.3 Acompañar las iniciativas normativas que permitan mejorar el esquema de asistencia para las víctimas

Es de interés de la AICMA participar en los procesos normativos destinados a aumentar la calidad y oportunidad de la asistencia a víctimas de minas antipersonal. Para ello, y en el marco de sus funciones, el PAICMA acompañará las iniciativas de reglamentación o legislación dirigidas a la superación de los obstáculos en materia de atención integral a víctimas o aquellas que faciliten el restablecimiento pleno de los derechos de los afectados. Así, por ejemplo, se fortalecerán los espacios de interlocución del PAICMA con el Ministerio de Protección Social, Acción Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el SENA, entre otros.

Producto D.2.2 Las IPS están en capacidad de observar procedimientos adecuados y de fomentar la creación de nuevos centros de rehabilitación regionales para las víctimas de MAP, MUSE y AE

La alta probabilidad que los sobrevivientes de minas antipersonal tengan que enfrentar una discapacidad permanente, implica la necesidad de que las víctimas puedan acceder a una atención médica que minimice las secuelas físicas y/o sociales del accidente. Particularmente, este esfuerzo se debe enfocar en prestar una atención médica de urgencia adecuada y evitar, en cualquier circunstancia, prácticas terapéuticas inadecuadas y que puedan incrementar el grado de discapacidad de los sobrevivientes.

En este sentido, es clave aumentar la capacidad de atención médica a las víctimas de MAP y MUSE en aquellas IPS que se encuentran ubicadas en las regiones de alto riesgo. Cabe anotar que en este momento varios centros médicos, con el apoyo de la cooperación internacional, han desarrollado altas capacidades para brindar una atención de muy alta calidad, convirtiéndose en verdaderos Centros de Rehabilitación Regionales. Sin embargo, esta capacidad se encuentra focalizada en ciertas regiones, por lo que se requiere replicar estas iniciativas a otros focos de concentración de la problemática. Un avance decisivo en este aspecto repercute en una oportuna rehabilitación integral y menores contratiempos para las víctimas en el futuro. Adicionalmente, es de anotar que el aumento en la capacidad de atención médica en las regiones tiene importantes externalidades positivas, dentro de las cuales se encuentra la de ofrecer servicios de rehabilitación geográficamente más cercanos al contexto comunitario de las víctimas y minimizar su nivel de desarraigo.

Actividad D.2.2.1 Socializar y promover un protocolo médico de atención a víctimas accidentadas con MAP y MUSE

Un elemento fundamental para garantizar la observancia de procedimientos adecuados es la definición de los mínimos de calidad requeridos para la evaluación diagnóstica y tratamiento médico de las lesiones que, con mayor frecuencia, puede presentar un accidentado por MAP y MUSE. Sin embargo, en la elaboración de este protocolo se deberá tener en cuenta que la aplicación de estos criterios puede verse limitada, dadas las restricciones en la infraestructura y equipos con los que cuentan las IPS en las zonas rurales. Bajo este entendido, el protocolo deberá determinar los requerimientos de infraestructura básica con que deben contar las IPS. Adicionalmente, los protocolos deberán reflejar los desarrollos conceptuales más recientes en materia de rehabilitación psicofísica para el manejo de traumatismos derivados de discapacidad permanente. Así mismo, deberán ser estructurados a partir de las experiencias exitosas de aquellos centros ya fortalecidos y/o con considerable experiencia tales como el Hospital San Vicente de Paúl, el Hospital Universitario del Valle, el Hospital Universitario de Santander, el CIREC, adn y el Centro San Juan Bautista.

Actividad D.2.2.2 Fortalecer técnicamente a las IPS que, con mayor frecuencia, prestan atención a víctimas de MAP y MUSE

A partir del protocolo y la identificación de la infraestructura técnica requerida, se deberán fortalecer las IPS que, con mayor frecuencia, prestan atención a víctimas de MAP y MUSE. Dentro del desarrollo de esta iniciativa, se deberán desarrollar esquemas diferenciados según las condiciones de la IPS. Ello, por cuanto a que, en la práctica, la ubicación geográfica y la infraestructura de servicios de cada una de ellas determina un tipo de especialización dentro de la ruta de atención. De esta manera, se deben diferenciar aquellas IPS que prestan la primera atención de emergencia y aquellas que tienen potencial o capacidad para completar el proceso de rehabilitación integral. Donde se encuentre necesario, el fortalecimiento técnico deberá incentivar la creación de nuevos Centros de Rehabilitación Integral, para lo cual será necesario replicar experiencias exitosas de cooperación como la del Gobierno de Japón en el suroccidente del país y contar con el apoyo de la capacidad instalada de aquellas organizaciones con experiencia en el tema. La definición de esta oportunidades contar con el apoyo de los Comités Departamentales de Acción Integral contra Minas y deberá favorecer la apropiación de capacidades técnicas a nivel local.

Igualmente, el fortalecimiento técnico deberá ser articulado con las iniciativas relativas a la difusión y promoción de la asistencia a víctimas desde un enfoque de derechos contemplado en el Producto D.1.3, deberá complementarse con la capacitación en materia de responsabilidades legales en la atención a víctimas prevista en la actividad D.2.1.2 y deberá generar sinergias con el esquema de coordinación dispuesto en la actividad D.1.2.2. De la misma manera, el enfoque de rehabilitación integral física deberá acompañarse de alternativas de asesoría psicosocial para facilitar el proceso en mención.

D.3. El esquema de asistencia, en sus aspectos psicosociales y de reintegración socioeconómica, está plenamente desarrollado e implementado

El proceso de asistencia culmina con la inclusión económica y social de las víctimas, a partir de un acompañamiento psicosocial permanente. Para ello, se requiere que el Gobierno brinde un referente para la inclusión socioeconómica y psicosocial de las víctimas; y, facilitar la vinculación de las víctimas con la

comunidad productiva de su región. De esta manera, se crearán el conjunto de incentivos necesarios para que las víctimas tengan a su disposición una oferta de servicios que cubre ampliamente las fases culminantes del proceso de asistencia a las víctimas. Dicha oferta considerará un enfoque diferencial, haciendo posible una atención que responda a las necesidades y particularidades del grupo poblacional al que pertenece la víctima. (Véase Cuadro 30).

Cuadro 30: Productos y actividades para garantizar el integración de los servicios con referencia a las necesidades de las víctimas

OBJETIVOS ESPECIFICOS	PRODUCTOS	ACTIVIDADES	INDICADOR	LINEA DE BASE	META	FECHA PREVISTA
D.3 El esquema de asistencia, en sus aspectos psicosociales y de reintegración socioeconómica, está plenamente desarrollado e implementado	D.3.1 El gobierno brinda un referente para la inclusión socioeconómica y psicosocial de las víctimas de MAP, MUSE y AEI	D.3.1.1 Desarrollo de planes de inclusión socio-económica desde la familia y comunidad en áreas rurales	Número de convenios celebrados con el sector privado, organizaciones públicas y/o cooperación internacional relacionados con esquemas de reincorporación socioeconómica. Número de convenios proyectados	No definida	100%	2014
		D.3.1.2 Incorporación de las víctimas de MAP, MUSE y AEI a la oferta institucional del Estado colombiano para la generación de ingresos				
	D.3.2 Facilitar la inclusión de de las víctimas con la comunidad productiva de su región	D.3.2.1 Censo nacional y encuentros regionales de víctimas	Número de víctimas que reciben algún esquema de atención para favorecer su proceso de inclusión socioeconómica. Número de víctimas reportadas en el IMSMA	No definida	100%	2019
		D.3.2.2 Desarrollo de una estrategia de sensibilización y fomento con el Sector Privado y la Cooperación Internacional para la inclusión socioeconómica de las víctimas de MAP, MUSE y AEI				

Fuente: PAICMA

Producto D.3.1 *El gobierno brinda un referente para la inclusión socioeconómica y la atención psicosocial de las víctimas de MAP, MUSE y AEI*

El reto de la inclusión socioeconómica de las víctimas antipersonal supone el desarrollo de un concepto que se adecue a las características particulares y la condición de discapacidad de la víctima. Así, y desde una perspectiva gubernamental, este concepto debe articular la acción solidaria de la sociedad con los programas gubernamentales para la generación de ingresos. De esta manera, el gobierno deberá ofrecer un referente en materia de inclusión socioeconómica y atención psicosocial de la población víctima de minas antipersonal. Adicionalmente, la atención psicosocial se debe ver como un elemento transversal en todo el proceso de asistencia integral, desde la ocurrencia hasta lograr la inclusión socioeconómica de las víctimas MAP, AEI o MUSE. En este aspecto, el PAICMA deberá adelantar gestiones tanto con el Ministerio de Protección Social como con las demás entidades competentes para garantizar esta atención.

Actividad D.3.1.1 *Desarrollo conceptual y configuración del portafolio de planes de inclusión socio-económica desde la familia y comunidad en áreas rurales*

El proceso de vinculación socioeconómica de la víctima deberá desarrollarse a partir de la familia y la comunidad de la víctima, como estructuras sociales base de los procesos de rehabilitación integral y reintegración productiva en sus comunidades. En este sentido, el PAICMA coordinará una agenda de discusión sobre los principios y lecciones aprendidas para estructurar alternativas pertinentes a la realidad de los sobrevivientes. De la misma manera, el PAICMA articulará los esfuerzos en esta materia con la Política Nacional de Discapacidad. De esta manera, se espera desarrollar con un portafolio de alternativas, el cual pueda articular las necesidades, posibilidades y expectativas de las víctimas con el interés de diversos donantes para apoyar el proceso de vinculación socioeconómica de las víctimas. En este esquema, el PAICMA, con colaboración de las diferentes organizaciones involucradas en el tema, deberá definir los

perfiles de los proyectos de inclusión social y los deberá poner a discusión y consideración en mecanismos tales como mesa de donantes y los previstos en el Producto D.3.2.

Actividad D.3.1.2 Incorporación de las víctimas de MAP, MUSE y AEI a la oferta institucional del Estado colombiano para la generación de ingresos

La AICMA cuenta con un conjunto de estrategias previstas por el Gobierno nacional para la superación de la pobreza y el fomento del desarrollo económico que pueden facilitar el restablecimiento de las oportunidades de desarrollo de las comunidades afectadas por campos minados. En este sentido, y dada la situación de alta vulnerabilidad de las víctimas de minas antipersonal, el PAICMA propenderá por la inclusión de las víctimas en los programas de generación de ingresos. En ese sentido, el PAICMA deberá favorecer la generación de Sinergias con las entidades encargadas de ofrecer estos servicios, a partir del continuo intercambio de información sobre la ubicación y características de las víctimas.

Producto D.3.2 Facilitar la inclusión de las víctimas con la comunidad productiva de su región

A partir del referente de inclusión socioeconómica de las víctimas, será necesario consolidar esquemas solidarios con la comunidad productiva de las regiones a fin de vincular laboralmente a los sobrevivientes o de aquellos miembros de la familia del que sea dependiente económicamente. Para ello, se debe hacer un esfuerzo inicial para consolidar un censo nacional de víctimas que permita caracterizar la población víctima de minas antipersonal y, adicionalmente, se deberá incentivar al sector privado y la cooperación internacional para materializar las iniciativas en este sentido.

Actividad D.3.2.1 Censo nacional y encuentros departamentales de víctimas

El censo nacional de víctimas de minas antipersonal es un esfuerzo de largo plazo para eliminar la asimetría de información respecto a la ubicación y perfil de las víctimas y direccionar y ajustar los esfuerzos de oferta de inclusión social, según la ubicación, habilidades, expectativas y vocación de las víctimas. En este mismo sentido, la figura de Encuentro de Víctimas constituye un espacio fundamental para recopilar información de las víctimas y poner a su disposición efectiva el conjunto de servicios para su asistencia integral.

De esta manera, y en el marco de las mesas de planeación anuales de la AICMA, el PAICMA avanzará en la estructuración de una agenda de trabajo que permita adelantar estas labores de manera incremental y según las oportunidades y limitaciones identificadas mediante la herramienta de gerencia contemplada en el Producto A.1.1. Adicionalmente, el PAICMA gestionará continuamente con otras entidades gubernamentales del orden nacional y local, la identificación de las ofertas de trabajo a las que pueden acceder las personas en situación de discapacidad, y las víctimas de minas antipersonal en particular. Para lo anterior, los enlaces comunitarios previstos en la Actividad A.2.2.1 deberán dinamizar tanto la recopilación de la información como el inventario de oportunidades de inclusión en los territorios.

Actividad D.3.2.2 Desarrollo de una estrategia de sensibilización y fomento con el Sector Privado y la Cooperación Internacional para la inclusión socioeconómica de las víctimas

Una vez identificadas las capacidades productivas de las víctimas su perfil ocupacional y su localización regional, será posible armonizar la demanda de esquemas de vinculación socioeconómica con la oferta en los territorios. En este aspecto es importante resaltar el hecho que el sector privado y la cooperación internacional cuenta con la capacidad de ofrecer amplia oferta laboral y educativa, articulable con las necesidades de las víctimas. En lo que se refiere específicamente a la Responsabilidad Social Empresarial, el PAICMA liderará una estrategia de sensibilización, dirigida principal pero no exclusivamente, a las entidades no gubernamentales y al sector privado. Tal estrategia buscará concretar el compromiso de las organizaciones privadas en torno a ofertas productivas específicas para la población víctima de minas.

VI. CONSIDERACIONES PRESUPUESTALES PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA 2009-2010

El desarrollo del Plan Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos Improvisados y Municiones sin Explotar en Colombia (2009 – 2019) requiere de importantes inversiones por parte del Estado colombiano. En esta medida, el diseño de un ejercicio que estime los gastos necesarios para la atención integral del problema y que plantee escenarios acordes a la dimensión de la contaminación y a la realidad presupuestal de la Nación, se convierte en un aspecto relevante para la formulación de la política de largo plazo.

Para el caso de la inversión en AICMA, se diseñó un ejercicio dinámico en el que los resultados del futuro dependen directamente del estado de avance de las acciones en el presente, lo que permite esbozar varios escenarios y determinar el monto de las inversiones requeridas para el desarrollo de la política. De esta manera, se dividió el ejercicio en tres centros de costo: Asistencia a Víctimas, ERM/Enlace Comunitario y Restitución de Tierras/Desminado Humanitario. Para cada uno de éstos, se estableció un conjunto de parámetros, cuya interacción, determina los resultados de las intervenciones y permite hacer una estimación preliminar de los recursos financieros requeridos (Véase Cuadro 31)⁴¹.

⁴¹ Una descripción detallada de los supuestos, del procedimiento y de la metodología utilizada se encuentra el Anexo 1.

Cuadro 31. Principales Parámetros Definidos en el Ejercicio de Cálculo de la Inversión

COMPONENTE		PARAMETROS	VALOR
VÍCTIMAS CIVILES (c)		NUEVAS VÍCTIMAS CIVILES POR AÑO (a)	190
		% HERIDOS (b)	77%
		%MUERTOS	23%
		ATENCIÓN HERIDO (d)	\$ 111
		ATENCIÓN MUERTO (e)	\$ 31
ERM/ENLACE COMUNITARIO		ERM (f)	\$ 44
		GESTIÓN TERRITORIAL (g)	\$ 44
		INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA	\$ 7
		INCLUSIÓN SICOSOCIAL (h)	\$ 2
		NUEVOS MUNICIPIOS AFECTADOS POR AÑO	3
RESTITUCIÓN DE TIERRAS/DESMINADO HUMANITARIO	PARÁMETROS GENERALES	NUEVOS CAMPOS POR AÑO	1.200
		ÁREA PROMEDIO CAMPO EN m2	10.000
	ESTUDIOS DE TÉCNICOS Y DE IMPACTO	PORCENTAJE DESCARTADO POR ESTUDIO DE IMPACTO	50%
		PORCENTAJE DESCARTADO POR ESTUDIO DE TÉCNICO LOCAL	30%
		COSTO ESTUDIO DE IMPACTO LOCAL	4
		COSTO ESTUDIO DE ESTUDIO TÉCNICO LOCAL	20
	DESMINADO MANUAL	PRODUCTIVIDAD POR PELOTÓN EN m2	69.120
		COSTO ACTIVACIÓN	\$ 1.145
	DESMINADO MECÁNICO	COSTO OPERACIÓN ANUAL	\$ 906
		APORTE MARGINAL A PELOTÓN DE DESMINADO m2	398.160
		COSTO ACTIVACIÓN	\$ 1.498
	DETECCIÓN BIOLÓGICA	COSTO OPERACIÓN ANUAL	\$ 269
		APORTE MARGINAL A PELOTÓN DE DESMINADO m2	38.160
		COSTO ACTIVACIÓN	\$ 500
		COSTO OPERACIÓN ANUAL	\$ 300

- (a) Se asumen las víctimas del 2007.
 (b) El porcentaje de heridos y muertos corresponde a una muestra de 552 víctimas. Cálculo: PAICMA.
 (c) El 38% de las víctimas son civiles
 (d) Cálculos PAICMA, Componente de Atención a Víctimas
 (e) Cálculos PAICMA, Componente de Atención a Víctimas
 (f) Cálculo basado en la estrategia de ERM implementada en el municipio de Samaniego
 (g) Cálculo basado en la estrategia de Gestión Territorial implementada en el municipio de Samaniego
 (h) Valores de estrategia de Inclusión Socioeconómica de Fundación mi Sangre-Plan Hermano.

Estimaciones financieras en pesos de 2008

Fuente y cálculos: PAICMA

Para el caso de Asistencia a Víctimas y ERM/Enlace Comunitario, el ejercicio clasifica los municipios de acuerdo al número de eventos y de víctimas, de manera que se puedan focalizar las acciones y los recursos a invertir. Posteriormente, se define un conjunto de variables a partir del cual se estiman las necesidades tanto para la asistencia e inclusión socioeconómica de las víctimas, como para la implementación de las estrategias de prevención en los municipios. En lo que respecta a la Restitución Territorial/Desminado Humanitario, se estima la productividad de cada una de las tecnologías de desminado, sus costos y los porcentajes de las áreas sospechosas que puedan ser descartadas a través de estudios Técnicos y de Impacto. Con esta información se calcula el área desminada, el área que resta por desminar, la inversión total requerida, las víctimas civiles y militares evitadas y el ahorro que esto representaría para el Estado.

Finalmente, y con el propósito de estimar el costo de oportunidad de las intervenciones requeridas, se diseñaron tres escenarios que permitieran la comparación de los efectos, resultados y costos de cada una de las opciones disponibles, de manera que se optimicen las decisiones del Gobierno:

- Primer escenario, inversión sin variación en la capacidad: muestra las inversiones y los resultados que se obtendrían de no incrementar la capacidad actual en ninguno de los componentes.
- Segundo escenario, insuficiente aumento de capacidades: presenta el monto estimado de la inversión cuando aumenta moderadamente la cobertura de las intervenciones.
- Tercer escenario, atención Integral al problema: se señalan los resultados de implementar la Acción Integral, de manera tal que se atienda al 100% de los municipios y de las víctimas de MAP, AEI y MUSE, y se restituya el 74% de las áreas sospechosas.

A. Inversión sin variación en la capacidad

Este escenario parte de suponer que los instrumentos existentes para la Acción Integral contra Minas se mantendrán en el mismo nivel en el que se encuentran hoy. Bajo estas condiciones, se espera que, entre 2009 y 2019, se continúe disponiendo de cuatro pelotones de desminado y un equipo de barreminas; se restituyan 39,75 millones de metros cuadrados; se atienda al 80%⁴² de las víctimas de minas y se ejecuten estrategias de ERM/Enlace Comunitario en 34 municipios.

Así mismo, para 2019, Acción Social y el Ministerio de Protección Social habrán destinado recursos por \$155.110 millones para la atención de 1.682 víctimas civiles. Sin embargo, y por asuntos relacionados con asimetrías e información incompleta, se ha estimado que se dejarán de atender 420 víctimas civiles, dadas las dificultades para su identificación y orientación.

De la misma manera, gracias al área restituida, se estima que se evitarán, en el mismo periodo, 2.799 víctimas civiles y militares, lo que implicará ahorros estimados en \$258.194 millones en Inclusión Sicosocial y Socioeconómica.

Por otro lado, la realización de actividades de Educación en el Riesgo y Gestión Territorial en 34 municipios (es decir, una cobertura del 5% de las áreas en las que se ha registrado al menos un evento) implicará inversiones, por parte del PAICMA, del orden de los \$3.029 millones en todo el periodo, lo que representa un promedio de \$273 millones por año. No obstante, para 2019, se estima un rezago en materia de prevención en 557 municipios.

En cuanto al componente de Restitución de Tierras/Desminado Humanitario, se asume que, a consecuencia de los Estudios Técnicos y de Impacto, se logrará descartar la presencia de minas en 31,8 millones de metros cuadrados. De la misma manera, con los cuatro pelotones de desminado humanitario existentes y el equipo de barreminas se dispondrá de una capacidad de desminado de 722.880 metros cuadrados por año, lo que significa que, entre 2009 – 2019, serán limpiados 7,9 millones de metros cuadrados adicionales, para un total

⁴² Actualmente se estima que este es el porcentaje de víctimas que acceden a los servicios del Estado.

de 39,7 millones de metros cuadrados restituidos en ese periodo. A pesar de lo anterior, se ha estimado un rezago en materia de tierras por restituir del orden de los 73,7 millones de metros cuadrados.

En este escenario, la estrategia de Restitución de Tierras implicaría inversiones por \$67.857 millones por parte del Ministerio de Defensa, el PAICMA y la Cooperación Internacional, de los cuales \$62.751 millones corresponden a Desminado Humanitario y \$5.106 millones a la realización de Estudios Técnicos y de Impacto. El Cuadro 32 presenta los principales resultados y los rezagos en cada uno de los componentes.

Cuadro 32. Resultados y Rezagos en cada uno de los Componentes de la AICMA, Escenario 1

PERIODO	ERM/ENLACE COMUNITARIO		RESTITUCIÓN DE TIERRAS				ASISTENCIA A VÍCTIMAS		
	MUNICIPIOS INTERVENIDOS	MUNICIPIOS POR INTERVENIR	ÁREA DESMINADA EN m2	ÁREA DESCARTADA POR ESTUDIOS TÉCNICOS Y DE IMPACTO	ÁREA DESCONTAMINADA	ÁREA POR RESTITUIR	VÍCTIMAS ASISTIDAS INTEGRALMENTE	VÍCTIMAS NO ASISTIDAS	VÍCTIMAS EVITADAS
2009-2010	7	557	1.445.760	5.783.040	7.228.800	92.011.200	315	79	509
2011-2014	13	557	2.891.520	11.566.080	14.457.600	90.087.360	655	164	1.018
2015-2019	14	557	3.614.400	14.457.600	18.072.000	73.736.481	712	178	1.272
Total 2009-2019	34	557	7.951.680	31.806.720	39.758.400	73.736.481	1.682	420	2.799

Fuente y cálculos: PAICMA

En síntesis, de mantenerse la capacidad actual, para 2019 Colombia tendrá 73,7 millones de metros cuadrados por restituir y estarán pendientes por intervenciones de ERM-enlace comunitario y gestión territorial, 557 municipios. Además, 420 víctimas civiles no habrán accedido a la asistencia a la que tienen derecho, se habrán registrado 2.102 víctimas civiles, y se habrán invertido \$22.600 millones en coordinación y monitoreo. Así, la inversión total estimada para este escenario asciende a \$248.596 millones. El Cuadro 33 presenta un resumen del esquema de inversión para este escenario.

Cuadro 33: Resumen de Inversión Escenario 1

PERIODO	ASISTENCIA A VÍCTIMAS	ERM/ENLACE COMUNITARIO	ESTUDIOS DE IMPACTO Y TÉCNICOS	DESMINADO HUMANITARIO	INVERSIÓN OPERATIVA ANUAL	COORDINACIÓN Y MONITOREO A LA AICMA	INVERSIÓN TOTAL
2009-2010	\$ 29.017	\$ 639	\$ 1.036	\$ 11.409	\$ 42.101	\$ 4.210	\$ 46.311
2011-2014	\$ 60.417	\$ 1.145	\$ 1.824	\$ 22.819	\$ 86.205	\$ 8.620	\$ 94.825
2015-2019	\$ 65.677	\$ 1.245	\$ 2.246	\$ 28.523	\$ 97.691	\$ 9.769	\$ 107.460
Total 2009-2019	\$ 155.110	\$ 3.029	\$ 5.106	\$ 62.751	\$ 225.997	\$ 22.600	\$ 248.596

Fuente y cálculos: PAICMA

B. Inversión con insuficiente aumento de capacidades

Este escenario resulta de suponer un moderado avance en la variación de las capacidades para la AICMA. En este sentido, se asume que, para 2019, se contará con una capacidad de nueve pelotones de desminado humanitario, cuatro unidades de detección biológica y dos equipos de barreminas. Así mismo, en lo concerniente a Enlace Comunitario, los municipios beneficiados de estrategias de Educación en el Riesgo y Gestión Territorial crecerán a una tasa del 5% anual, mientras que en el componente de Atención a las

Víctimas se partirá de una cobertura del 80% de las víctimas registradas, con un crecimiento estimado del 2% anual, hasta alcanzar el 100% de las víctimas civiles atendidas en 2019.

Bajo estos supuestos, para 2019 se habrán atendido un total de 1.609 víctimas civiles, lo que implicará desembolsos, por parte del Ministerio de Protección Social y Acción Social, por aproximadamente \$148.411 millones. En este escenario se ha estimado un rezago en atención de 203 víctimas civiles. A consecuencia de las labores de Restitución de Tierras se habrán evitado 4.717 víctimas civiles y militares, lo que representará ahorros para el Estado de aproximadamente \$435.124 millones. En materia de Inclusión Sicosocial y Socioeconómica, se han estimado necesidades de recursos por \$381.302 millones de Cooperación Internacional para la inclusión de 40.241 víctimas y familiares de víctimas civiles y militares (59% de las víctimas y familiares de víctimas que se presentaron entre 2002 y 2008 y el 89,12% de las que, se asume, se presentarán entre 2009 y 2019). El Cuadro 34 presenta un resumen de los principales resultados y rezagos en cada uno de los componentes.

Cuadro 34. Resultados y Rezagos en cada uno de los Componentes de la AICMA, Escenario 2

PERIODO	ERM/ENLACE COMUNITARIO		RESTITUCIÓN DE TIERRAS				ASISTENCIA A VÍCTIMAS				
	MUNICIPIOS INTERVENIDOS	MUNICIPIOS POR INTERVENIR	ÁREA DESMINADA EN m2	ÁREA DESCARTADA POR ESTUDIOS TÉCNICOS Y DE IMPACTO	ÁREA DESCONTAMINADA	ÁREA POR RESTITUIR	VÍCTIMAS INCLUIDAS SICO - ECONOMICAMENTE	VÍCTIMAS POR INCLUIR SICO - ECONOMICAMENTE	VÍCTIMAS ASISTIDAS INTEGRALMENTE	VÍCTIMAS NO ASISTIDAS	VÍCTIMAS EVITADAS
2009-2010	10	554	1.805.760	7.223.040	9.028.800	90.211.200	8.116	38.758	315	74	636
2011-2014	27	539	4.639.680	18.558.720	23.198.400	79.546.560	15.795	70.577	660	100	1.633
2015-2019	50	499	6.955.200	27.820.800	34.776.000	46.491.681	16.329	70.130	633	29	2.448
Total 2009-2019	88	499	13.400.640	53.602.560	67.003.200	46.491.681	40.241	772	1.609	203	4.717

Fuente y cálculos: PAICMA

En materia de ERM/Enlace Comunitario y Gestión territorial, se asume que, para 2019, se habrán atendido 88 municipios (es decir, una cobertura del 15% de las áreas en las que se ha registrado al menos un evento). Esta estrategia implica una inversión estimada de \$7.762 millones por parte del PAICMA en el corto plazo y de algunas entidades territoriales e instituciones privadas en el mediano y largo plazo, es decir, un promedio de \$706 millones por año.

En cuanto al componente de Restitución de Tierras/Desminado Humanitario, se asume que, con el incremento en la capacidad técnica de desminado se deben completar seis pelotones y un barreminas para 2009; nueve pelotones, cuatro unidades de detección biológica y un barreminas para 2010, y nueve pelotones, cuatro unidades de detección biológica y dos barreminas para 2014. Con la realización de Estudios Técnicos y de Impacto, se logrará descartar la presencia de minas en 53,6 millones de metros cuadrados, lo que requerirá inversiones por \$8.502 millones por parte del PAICMA y del Ministerio de Defensa. Así mismo, la capacidad de desminado humanitario disponible permitirá la limpieza de 13,4 millones de metros cuadrados del territorio nacional, para lo cual se han estimado recursos del Ministerio de Defensa, la Cooperación Internacional y el PAICMA por \$110.476 millones. A pesar de lo anterior, se ha calculado un rezago en materia de tierras por restituir estimado en 46,49 millones de metros cuadrados.

Además de estos esfuerzos, bajo este escenario se prevé en 2010 la construcción de un centro de Acción Integral Contra Minas, bajo el cual se deben centralizar por un lado las capacitaciones de desminado y, por otro, las labores de coordinación de los diferentes componentes de la AICMA. El Centro tendrá un costo de activación \$8.056 millones, que se espera sean aportados por la Cooperación Internacional. Adicionalmente, tendría un costo de operación de \$805 millones anuales, los cuales se esperan sean aportados por el Ministerio de Defensa Nacional y el PAICMA.

En resumen, bajo los supuestos de este escenario, serán necesarias inversiones por un total de \$702.191 millones, de los cuales el 41% están destinados a la implementación de los componentes de Acción Integral, el 4% para lo relacionado con Coordinación y Monitoreo y el 54% para la Inclusión Socioeconómica y Sicosocial (Véase Cuadro 35).

Cuadro 35: Resumen de Inversión Escenario 2

INVERSIÓN EN AICMA								
PERIODO	INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y SICOSOCIAL	ASISTENCIA A VÍCTIMAS	ENLACE COMUNITARIO	ESTUDIOS DE IMPACTO Y TÉCNICOS	DESMINADO HUMANITARIO	CENTRO DE ACCIÓN INTEGRAL	COORDINACIÓN Y MONITOREO A LA AICMA	INVERSIÓN TOTAL
2009-2010	\$ 77.008	\$ 29.091	\$ 899	\$ 1.282	\$ 20.762	\$ 8.862	\$ 6.090	\$ 143.993
2011-2014	\$ 149.864	\$ 60.890	\$ 2.392	\$ 2.920	\$ 40.257	\$ 3.222	\$ 10.968	\$ 270.513
2015-2019	\$ 154.930	\$ 58.430	\$ 4.471	\$ 4.301	\$ 49.457	\$ 4.028	\$ 12.069	\$ 287.685
Total 2009-2019	\$ 381.802	\$ 148.411	\$ 7.762	\$ 8.502	\$ 110.476	\$ 16.112	\$ 29.126	\$ 702.191

Cálculos: PAICMA

C. Atención Integral al Problema

En este caso, se parte del supuesto de que se asistirá integralmente al 100% de las víctimas civiles, se realizarán estrategias de ERM y Gestión Territorial en el todos los municipios que han presentado al menos un evento por minas y se restituirá el 100% de las tierras en las que se identifique sospecha de minas⁴³. Para lograr estos objetivos, el escenario prevé incorporar a la capacidad existente; en 2009, tres pelotones de desminado, nueve unidades de detección biológica y dos equipos de desminado mecánico y en 2010, cinco pelotones de desminado.

Bajo los supuestos de este escenario, para 2019 se habrán atendido integralmente a 1.136 víctimas civiles, lo que implica una inversión estimada de \$104.742 millones que corresponden a recursos del Ministerio de Protección Social y Acción Social. De otro lado, las labores de restitución de tierras habrán evitado la ocurrencia de 7.990 víctimas civiles y militares, lo que representaría ahorros estimados en \$735.045 millones de pesos (que es una cifra superior a la que se debe invertir en este escenario). Para este escenario se han considerado inversiones para la Reintegración Sicosocial y Socioeconómica de 40.419 víctimas y familiares

⁴³ Cabe anotar que por la falta de información y las características de las minas (que gracias a las condiciones climáticas pueden cambiar su sitio) no se puede garantizar que se eliminarán la totalidad del territorio, sino de aquellas zonas donde la información disponible permita sospechar que existen campos minados.

de víctimas (lo que corresponde al 100% de las víctimas y familiares de víctimas civiles y militares del periodo 2002 – 2019) por valor de \$383.496 millones, recursos que se espera sean aportados por Cooperación Internacional.

En cuanto a ERM/Enlace comunitario y Gestión Territorial, para 2019, se habrán atendido el 100% de los municipios que han registrado algún evento (576) y se requerirán inversiones por \$51.027 millones por parte del PAICMA y entidades territoriales y privadas que, en el mediano plazo, se espera se vinculen con la ejecución de esta labor.

En materia de Restitución de Tierras/Desminado Humanitario, los Estudios Técnicos y de Impacto permitirán descartar 90,79 millones de metros cuadrados de zonas sospechosas, lo que implicará una estimada de \$14.443 millones, provenientes del Ministerio de Defensa y el PAICMA. Así mismo, los incrementos en la capacidad de desminado permitirán liberar aproximadamente 22,69 millones de metros cuadrados de zonas afectadas⁴⁴, para lo que se han previsto necesidades financieras por \$187.220 millones, del Ministerio de Defensa y el PAICMA. El Cuadro 36 presenta un resumen de los principales resultados esperados y de los rezagos en cada uno de los componentes.

Cuadro 36. Resultados y Rezagos en Cada uno de los Componentes de la AICMA, Escenario 3

PERIODO	ERM/ENLACE COMUNITARIO		RESTITUCIÓN DE TIERRAS				ASISTENCIA A VÍCTIMAS				
	MUNICIPIOS INTERVENIDOS	MUNICIPIOS POR INTERVENIR	ÁREA DESMINADA EN m2	ÁREA DESCARTADA POR ESTUDIOS TÉCNICOS Y DE IMPACTO	ÁREA DESCONTAMINADA	ÁREA POR RESTITUIR	VÍCTIMAS INCLUIDAS SICO - ECONOMICAMENTE	VÍCTIMAS POR INCLUIR SICO - ECONOMICAMENTE	VÍCTIMAS ASISTIDAS INTEGRALMENTE	VÍCTIMAS NO ASISTIDAS	VÍCTIMAS EVITADAS
2009-2010	12	552	4.125.600	16.502.400	20.628.000	78.612.000	10.039	17.031	376	0	1.452
2011-2014	51	510	8.942.400	35.769.600	44.712.000	46.433.760	17.596	9.494	572	0	3.148
2015-2019	513	0	9.630.976	38.523.905	48.154.881	0	12.784	0	187	0	3.390
Total 2009-2019	576	0	22.698.976	90.795.905	113.494.881	0	40.419	0	1.136	0	7.990

Fuente y cálculos: PAICMA

Adicional a estos esfuerzos, bajo este escenario se prevé la construcción para 2009 del centro de Acción Integral Contra Minas, que permitirá un espacio técnicamente adecuado, para las capacitaciones para los equipos de desminado y las operaciones de los distintos componentes de la acción integral. Se ha estimado que el costo de activación del Centro será de \$8.056 millones que, se espera, serán aportados por la cooperación internacional. Adicionalmente, se deberá disponer de \$805 millones de pesos anuales para su operación, los cuales se espera sean aportados por el PAICMA y el Ministerio de Defensa.

En resumen, la implementación de las líneas previstas en este escenario requerirá esfuerzos presupuestales del orden de los \$795.280 millones, de los cuales \$374.394 millones se destinarán a la ejecución de los componentes de acción integral contra minas, \$37.435 millones para los costos de coordinación y monitoreo, y \$383.496 millones para la Reintegración Socioeconómica y Sicosocial (Véase Cuadro 37).

⁴⁴ Un área equivalente al doble del área urbana de Zipaquirá.

Cuadro 37: Resumen Inversión Escenario 3

INVERSIÓN EN AICMA								
PERIODO	INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y SICOSOCIAL	ASISTENCIA A VÍCTIMAS	ENLACE COMUNITARIO - ERM	ESTUDIOS DE IMPACTO Y TÉCNICOS	DESMINADO HUMANITARIO	CENTRO DE ACCIÓN INTEGRAL	COORDINACIÓN Y MONITOREO A LA AICMA	INVERSIÓN TOTAL
2009-2010	\$ 95.249	\$ 34.707	\$ 1.058	\$ 2.944	\$ 41.510	\$ 9.667	\$ 8.989	\$ 194.123
2011-2014	\$ 166.951	\$ 52.773	\$ 4.522	\$ 5.617	\$ 64.760	\$ 3.222	\$ 13.089	\$ 310.935
2015-2019	\$ 121.296	\$ 17.262	\$ 45.448	\$ 5.881	\$ 80.950	\$ 4.028	\$ 15.357	\$ 290.222
Total 2009-2019	\$ 383.496	\$ 104.742	\$ 51.027	\$ 14.443	\$ 187.220	\$ 16.918	\$ 37.435	\$ 795.280

Fuente y cálculos: PAICMA

En cuanto a las fuentes de financiamiento, el PAICMA tiene a su cargo actividades valoradas en \$119.867 millones, que representan el 15% de la inversión total, mientras que las actividades a cargo de Acción Social y el Ministerio de Protección Social representan el 13%, las del Ministerio de Defensa, el 22%, y las de Cooperación Internacional y otros donantes, el 49% (Ver Cuadro 38)

Cuadro 38: Resumen de Inversión Escenario 3 Por Entidad responsable

AÑO	PAICMA *	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL **	ACCIÓN SOCIAL **	COOPERACIÓN INTERNACIONAL ***	MINISTERIO DE DEFENSA ****	TOTAL INVERSIÓN
2009	\$ 7.916	\$ 13.792	\$ 3.734	\$ 57.568	\$ 15.981	\$ 98.991
2010	\$ 7.776	\$ 13.520	\$ 3.661	\$ 48.887	\$ 21.288	\$ 95.132
2011	\$ 7.223	\$ 12.588	\$ 3.408	\$ 48.641	\$ 15.516	\$ 87.377
2012	\$ 7.299	\$ 11.260	\$ 3.049	\$ 41.904	\$ 15.491	\$ 79.004
2013	\$ 7.252	\$ 9.694	\$ 2.625	\$ 39.773	\$ 15.478	\$ 74.822
2014	\$ 7.480	\$ 7.986	\$ 2.162	\$ 36.633	\$ 15.471	\$ 69.733
2015	\$ 7.601	\$ 6.192	\$ 1.676	\$ 32.367	\$ 15.468	\$ 63.304
2016	\$ 8.203	\$ 4.346	\$ 1.177	\$ 27.089	\$ 15.466	\$ 56.280
2017	\$ 9.581	\$ 2.470	\$ 669	\$ 23.564	\$ 15.464	\$ 51.748
2018	\$ 13.100	\$ 575	\$ 156	\$ 18.780	\$ 15.463	\$ 48.075
2019	\$ 36.436	\$ 0	\$ 0	\$ 19.496	\$ 14.882	\$ 70.815
Total	\$ 119.867	\$ 82.425	\$ 22.317	\$ 386.646	\$ 179.997	\$ 795.280

*En los recursos del PAICMA se cuentan:

- i. los recursos necesarios para el monitoreo y la coordinación.
- ii. 80% de los recursos para estudios de impacto,
- iii. 30% de los recursos de los estudios técnicos.
- iv. 20% de los gastos de operación de las unidades de desminado mecánico.
- v. 20% de la operación de las unidades de desminado biológico.
- vi. 10% de la operación de los batallones de desminado humanitario.

vii. 5% de la activación de los equipos de desminado biológico.

viii. 5% de la activación de los equipos de desminado mecánico.

**En los recursos de Acción Social y el Ministerio de Protección Social se encuentran los gastos de la Asistencia Integral a las Víctimas⁴⁵.

*** En Cooperación Internacional se cuentan:

- i. Centro de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal.
- ii. Inclusión Sicosocial y Socioeconómica de las víctimas y las familias de las víctimas civiles y militares.
- iii. 70% de la activación de las unidades de desminado mecánico
- iv. 70% de la activación de las unidades de desminado biológico.

**** En los recursos del Ministerio de Defensa se cuentan:

- i. La activación de los pelotones de desminado.
 - ii. 20% de los estudios de impacto.
 - iii. 70% de los estudios técnicos.
- iv. 80% % de los gastos de operación de las unidades de desminado mecánico.
 - v. 80% de la operación de las unidades de desminado biológico.
- vi. 90% de la operación de los batallones de desminado humanitario.
 - vii. 25% de la activación de los equipos de desminado biológico.

- i. viii. 25% de la activación de los equipos de desminado mecánico

Fuente y cálculos: PAICMA

Para el PAICMA las inversiones planteadas implican un faltante en el presupuesto de \$4.979 millones en el año 2009 con respecto al Marco de Gasto de Mediano Plazo. Así mismo, si se asume un aumento en el Marco de Gasto de 4% anual hasta 2014 y del 6% del 2015 al 2019. De esta manera, se presenta una disminución de la brecha hasta el 2016, año a partir del cual empieza a crecer hasta alcanzar los \$31.771 millones. Vale la pena anotar que el aumento en las necesidades de inversión se explica en que se ha previsto llegar, después de 2016, al 85% de los municipios que han presentado algún evento por minas (492) con Talleres de Educación en el Riesgo por Minas y Enlace Territorial (Ver cuadro 39).

⁴⁵ Estos Gastos no tienen correspondencia con las actividades de la política, pero están estrechamente relacionadas con ella en la medida que son una importante inversión del Gobierno para asistir integralmente a las víctimas.

Cuadro 39: Marco de Gasto PAICMA vs Inversión Necesaria.

AÑO	PAICMA	MGMP	BRECHA
2009	\$ 7.916	\$ 2.937	\$ 4.979
2010	\$ 7.776	\$ 2.597	\$ 5.179
2011	\$ 7.223	\$ 2.433	\$ 4.790
2012	\$ 7.299	\$ 3.545	\$ 3.754
2013	\$ 7.252	\$ 3.687	\$ 3.565
2014	\$ 7.480	\$ 3.834	\$ 3.646
2015	\$ 7.601	\$ 3.988	\$ 3.613
2016	\$ 8.203	\$ 4.147	\$ 4.056
2017	\$ 9.581	\$ 4.313	\$ 5.268
2018	\$ 13.100	\$ 4.486	\$ 8.614
2019	\$ 36.436	\$ 4.665	\$ 31.771
Total	\$ 119.867	\$ 40.631	\$ 79.235

Fuente y cálculos: PAICMA

ANEXO 1

Cuadro a. Inversión requerida por eje de política escenario 3.

AÑO	COORDINACIÓN	RESTITUCIÓN DE TIERRAS	ERM/ENLACE TERRITORIAL	ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS E INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA	TOTAL
2009	\$ 11.849	\$ 21.014	\$ 487	\$ 65.641	\$ 98.991
2010	\$ 3.230	\$ 23.439	\$ 676	\$ 67.786	\$ 95.132
2011	\$ 2.650	\$ 17.638	\$ 852	\$ 66.238	\$ 87.377
2012	\$ 2.646	\$ 17.598	\$ 1.116	\$ 57.644	\$ 79.004
2013	\$ 2.644	\$ 17.576	\$ 1.278	\$ 53.324	\$ 74.822
2014	\$ 2.643	\$ 17.565	\$ 1.729	\$ 47.796	\$ 69.733
2015	\$ 2.642	\$ 17.559	\$ 2.080	\$ 41.022	\$ 63.304
2016	\$ 2.642	\$ 17.556	\$ 2.918	\$ 33.164	\$ 56.280
2017	\$ 2.642	\$ 17.554	\$ 4.536	\$ 27.017	\$ 51.748
2018	\$ 2.641	\$ 17.552	\$ 8.296	\$ 19.584	\$ 48.075
2019	\$ 2.547	\$ 16.609	\$ 32.162	\$ 19.496	\$ 70.815
Total	\$ 38.776	\$ 201.662	\$ 56.130	\$ 498.712	\$ 795.280

Fuente: Cálculos PAICMA

Cuadro b. Inversión requerida por eje de política, por periodo Escenario 3.

PERIODO	COORDINACIÓN	RESTITUCIÓN DE TIERRAS	ERM/ENLACE TERRITORIAL	ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS E INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA	TOTAL
2009-2010	\$ 15.079	\$ 44.454	\$ 1.164	\$ 133.426	\$ 194.123
2011-2014	\$ 10.582	\$ 70.377	\$ 4.974	\$ 225.002	\$ 310.935
2015-2019	\$ 13.114	\$ 86.831	\$ 49.993	\$ 140.284	\$ 290.222
Total 2009-2019	\$ 38.776	\$ 201.662	\$ 56.130	\$ 498.712	\$ 795.280

Fuente: Cálculos PAICMA

Cuadro c. Resumen de inversión escenario 3 por entidad encargada, por periodo.

PERIODO	PAICMA	MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL	ACCIÓN SOCIAL	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	MINISTERIO DE DEFENSA	TOTAL INVERSIÓN
2009-2010	\$ 15.692	\$ 27.312	\$ 7.395	\$ 106.455	\$ 37.270	\$ 194.123
2011-2014	\$ 29.254	\$ 41.529	\$ 11.244	\$ 166.951	\$ 61.957	\$ 310.935
2015-2019	\$ 74.921	\$ 13.584	\$ 3.678	\$ 121.296	\$ 76.743	\$ 290.222
Total 2009-2019	\$ 119.867	\$ 82.425	\$ 22.317	\$ 394.702	\$ 175.969	\$ 795.280

Fuente: Cálculos PAICMA

Cuadro d. Marco de Gasto PAICMA vs Inversión Necesaria por Periodo.

PERIODO	PAICMA	MGMP	BRECHA
2009-2010	\$ 15.692	\$ 5.534	\$ 10.158
2011-2014	\$ 29.254	\$ 13.499	\$ 15.755
2015-2019	\$ 74.921	\$ 21.598	\$ 53.323
Total 2009-2019	\$ 119.867	\$ 40.631	\$ 79.235

Fuente: Cálculos PAICMA

ANEXO 2

METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA LA ESTIMACIÓN DE INVERSIONES EN MATERIA DE AICMA (2009 – 2019)

La estimación del monto de las Inversiones necesarias para la ejecución del Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos Improvisados y Municiones Abandonadas Sin Explotar en Colombia (2009 – 2019) parte de la formulación de un ejercicio dinámico que permite calcular, dados ciertos parámetros, los resultados y las inversiones necesarias para la implementación de la AICMA, en los términos previstos en el documento de política. La caracterización dinámica del ejercicio presume que los resultados del presente (periodo t) determinan los resultados de futuro (periodos $t + 1$).

Para la realización del ejercicio se planteó una fase preliminar donde, para el periodo enero 2002 a julio 2008, se ordenaron los municipios de acuerdo al número de eventos y accidentes y se calculó el aporte en términos porcentuales de cada uno, tanto a los accidentes como a los eventos⁴⁶. Posteriormente, se recopiló esta información, de acuerdo a los parámetros que se presentan en el Cuadro 1, a saber: (i) rangos de crecimiento de la problemática, entre el 2% y el 100%, con una tasa de crecimiento del 2%; (ii) número de municipios con registro de por lo menos un evento, los cuales se orden de mayor a menor según el porcentaje de eventos que aportan al problema (por ejemplo, el 6% de los eventos se registraron en un municipio, mientras que el 32% de los eventos se registraron en 17 municipios); (iii) en el caso del número de Municipios con Víctimas, se realizó un ejercicio similar al de la variable anterior, una vez ordenados los municipios de mayor a menor de acuerdo al porcentaje de víctimas que aportan al problema, se ubicaron el número de municipios que acumulaban dicho porcentaje (por ejemplo, el 8% de las víctimas se registraron en dos municipios, mientras que el 28% se registraron en 11 municipios).

⁴⁶ Por evento se entiende el conjunto de incidentes y accidentes. Para el caso de este trabajo se excluyeron de los eventos la incautación de minas y la destrucción de fábricas dedicadas a la producción de minas.

Cuadro a. Municipios ordenados según porcentaje de eventos y de víctimas

% EVENTOS	# MUNICIPIOS EVENTOS	# MUNICIPIOS VICTIMAS
4%	#N/A	#N/A
6%	1	1
8%	2	2
10%	2	2
12%	3	3
14%	4	4
16%	5	5
18%	6	6
20%	7	7
22%	9	8
24%	10	9
26%	11	10
28%	13	11
30%	15	13
32%	17	14
34%	19	16
36%	21	17
38%	23	19
40%	25	21
42%	28	23
44%	31	25
46%	34	27
48%	37	29
50%	41	32
52%	44	35
54%	48	38
56%	52	41
58%	56	44
60%	61	47
62%	66	52
64%	71	56
66%	77	60
68%	83	66
70%	90	71
72%	97	77
74%	105	84
76%	114	91
78%	124	98
80%	136	106
82%	150	115
84%	165	124
86%	183	135
88%	204	147
90%	228	164
92%	257	181
94%	293	199
96%	341	226
98%	409	261
100%	558	296

Fuente: IMSMA, PAICMA. **Cálculos:** PAICMA.

Este orden permitió priorizar la acción en Enlace Comunitario y focalizar los recursos para la Inclusión Socioeconómica y Sicosocial de las víctimas civiles y militares. Posteriormente, se consideraron tres componentes de la Acción Integral: Asistencia a Víctimas, Enlace Comunitario y Restitución de Tierras, de manera que fuera posible establecer, de acuerdo a sus particularidades, los costos y resultados esperados de combinaciones diferentes de factores para la ejecución de varias estrategias para la AICMA. Para cada uno

de estos escenarios se definieron una serie de parámetros exógenos por componente que determinan los resultados y el costo de la intervención⁴⁷:

1. Asistencia a Víctimas: (i) Número de Víctimas Civiles Nuevas en el Año (para el periodo t se asume el número de víctimas civiles nuevas del último año⁴⁸ y para los periodos $t + n$ las víctimas civiles proporcionales a las que suceden en el área que queda por restituir); (ii) Porcentaje Esperado de Víctimas Civiles a Atender por Año; (iii) Número de Víctimas Militares Nuevas en el Año (para el periodo t se asume el número de víctimas militares nuevas del último año y para los periodos $t + n$ las víctimas militares proporcionales a las que suceden en el área que queda por restituir); (iv) Porcentaje Esperado de Víctimas Militares a Atender por Año; (v) Total de Víctimas Acumuladas (para el periodo t , el número de víctimas corresponde al total de registros de víctimas civiles y militares hasta 2008 más las calculadas para 2009, para los periodos $t + n$ corresponde a las víctimas civiles del periodo $t + (n - 1)$ más las víctimas civiles y militares nuevas del periodo $t + n$); (vi) Total Víctimas y Familias (corresponde al Total de Víctimas Acumuladas multiplicado por el número promedio de miembros de una familia, multiplicado por el Porcentaje de Muertos y a este resultado se le suma el Total de Víctimas Acumuladas multiplicado por el número promedio de miembros de una familia menos uno, multiplicado por el Porcentaje de Heridos); (vii) Víctimas por Cobertura del Problema (dado un porcentaje de víctimas civiles y militares de los periodos anteriores a t a las que se pretende incluir socioeconómica y sicosocialmente, las víctimas por cobertura del problema corresponden al número de víctimas civiles que ocurren en el(los) municipio(s) que tiene(n) dicha cobertura, por ejemplo una cobertura del 6% equivale a las víctimas de un municipio que son 93, mientras que una cobertura del 35% equivale a las víctimas de 16 municipios que son 265⁴⁹ (ver Cuadro X); (viii) Porcentaje de Heridos (corresponde a la proporción de víctimas que después de sufrir el accidente queda herida); (ix) Porcentaje Muertos (corresponde a la proporción de víctimas que después de sufrir el accidente muere); (x) Inclusión Sicosocial (corresponde al costo promedio de incluir sicosocialmente a una víctima sobreviviente de un accidente por MAP, AEI o MUSE); (xi) Inclusión Socioeconómica (corresponde al costo promedio de incluir socioeconómicamente a una víctima sobreviviente de un accidente por MAP, AEI o MUSE)⁵⁰; (xii) Atención Herido (corresponde al

⁴⁷ Los valores que toman los principales parámetros exógenos se encuentran en el cuadro X.

⁴⁸ Se hace este supuesto pues la serie de víctimas (al igual que la de municipios nuevos) se comporta como un paseo aleatorio, y en este tipo de series "la mejor predicción futura es la de la fecha anterior" (De Miguel, Olmeda y Fernández, p. 9)

⁴⁹ En esta variable es importante tener en cuenta que el porcentaje depende del orden que se dio a los municipios, razón por la cual cuando se asigna un porcentaje de cobertura a alcanzar siempre se empezará por los municipios con más eventos. Ello, como forma de priorizar la acción sobre los municipios más afectados (aplica también para la variable Municipios por cobertura del problema de Enlace Comunitario y Sospechas por cobertura del problema de Contención de la Contaminación).

⁵⁰ La Fundación Mi Sangre estima el costo promedio de incluir socioeconómicamente a una víctima civil de minas en \$7,34 millones y de incluir sicosocialmente a una víctima civil de minas en \$1,62 millones.

costo promedio de atención de una víctima civil herida); y, (x) Atención a Muerto (corresponde al costo promedio de atención de una víctima civil que muere en el accidente)⁵¹.

2. Enlace Comunitario: (i) Total Nuevos Municipios Afectados por Año (para el periodo t se asume el número de municipios nuevos afectados por minas del último año y para los periodos $t + n$ se asume una proporción de los metros cuadrados que quedan por restituir que resulta de dividir el número de víctimas del periodo y el número de metros por restituir del periodo $t + (n - 1)$ multiplicados por el número de municipios nuevos del periodo $t + (n - 1)$); (ii) Total Municipios Afectados (para el periodo t corresponden al número de municipios que, hasta 2008, habían registrado algún evento por minas sumado a los nuevos municipios que registren eventos en 2009, para los periodos $t + n$ corresponde a los municipios del periodo $t + (n - 1)$ sumados a los municipios nuevos que se esperen para ese año); (iii) Municipios por Cobertura del Problema (dado un nivel de municipios afectados por minas en los periodos anteriores a t que se quiere atender, los municipios por cobertura corresponden al número de municipios donde se registra el porcentaje de eventos que se quiere cubrir, por ejemplo si se quiere cubrir el 6% de los eventos de los periodos anteriores a t esto corresponde a 1 municipio si se quiere cubrir el 35% esto corresponde a 20 municipios - véase Cuadro X); (iv) Costos ERM (el costo promedio de intervención en Educación en El Riesgo en Minas en un municipio); y, (v) Costo Gestión Territorial (el costo promedio de desarrollar una estrategia de gestión territorial en un municipio).
3. Restitución de Tierras: El componente se dividió en cuatro campos cada uno con sus respectivas variables exógenas:
 - A. Contaminación: (i) Área Promedio Campo Minado m^2 (corresponde al área promedio en metros cuadrados de un campo minado⁵²); (ii) Nuevas Sospechas al Año (para un periodo t se asume el número de sospechas nuevas del año pasado, para el periodo $t + 1$ se asume una disminución del 80% y para los siguientes periodos una disminución sistemática del 60%); (iii) Nuevas Áreas Sospechosas m^2 (el número de nuevas zonas sospechosas por el área promedio de un campo minado); (iv) Total Área Sospechosa (para el periodo t el total del área sospechosa de los periodos pasados más la nueva área sospechosa del periodo t , para los periodos $t + n$ es igual al área sospechosa del periodo $t + (n - 1)$ más las nuevas zonas sospechosas del periodo $t + n$); (v) Número de Municipios donde se deben hacer Estudios Técnicos y de Impacto (el número de municipios donde se deben hacer estudios técnicos y de impacto corresponde a la división del área sospechosa que se desminó y el número de eventos promedio por municipio); (vi) Promedio Sospechas de Campos Minados por Municipio (resulta

⁵¹ El componente de Víctimas del PAICMA estimo el costo promedio de atención de una víctima civil herida en \$111 millones y de una víctima que fallece en \$44 millones.

⁵² Debido a que no existe una cifra sobre el número de campos minados que existen en el territorio se asume que cada sospecha implica un Campo Minado.

de dividir el acumulado de Sospechas de Campos Minados sobre el total de Municipios Afectados); (vii) Sospecha de Campos que se Desminaron (corresponde a la división del Área Sospechosa que se cubrió sobre el Área Promedio de un Campo Minado); (viii) Área Sospechosa que se cubrió, (corresponde a la división entre el Área Desminada en m² y el porcentaje que no se descarta en los Estudios Técnicos y de Impacto); (ix) Porcentaje de Área Descartada por Estudio de Impacto, (porcentaje promedio de área que se descarta con estudios de impacto); (x) Porcentaje de Área Descartada por Estudio de Técnico (porcentaje promedio de área que se descarta con un estudio de técnico); (xi) Costo Estudio de Impacto (costo promedio de un estudio de impacto); y, (xii) Costo Estudio Técnico Local (costo promedio de un estudio Técnico Local).

- B. Unidades de Detección Biológica: (i) Aporte Marginal a Pelotón De Desminado m² (es el aporte, en términos de metros cuadrados, que realiza a un pelotón de desminado cada unidad biológica⁵³, resulta de calcular la productividad de un pelotón de desminado con una unidad biológica y restarle la productividad del pelotón de desminado); (ii) Sistemas Biológicos (número de sistemas biológicos a disponer); (iii) Costo de Activación (el costo promedio de activación de un sistema biológico); y, (iv) Costo de Operación Anual (el costo promedio de operación anual de un sistema biológico⁵⁴).
- C. Desminado Manual: (i) Productividad Anual Por Pelotón en m² (es el aporte, en términos de metros cuadrados, que realiza un pelotón de desminado y cada barreminas⁵⁵, resulta de calcular la productividad de un pelotón de desminado con una barreminas y restarle la productividad del pelotón de desminado); (ii) Productividad Diaria Por Pelotón en m² (número de horas que desmina un hombre multiplicado por el número de hombres de un pelotón); (iii) Unidades Equivalentes a Pelotón (número de unidades que se tienen en el periodo); (iv) Costo de Activación Unidad Tipo Pelotón (costo promedio de activación de un pelotón); y, (v) Costo de Operación Anual de Pelotón (costo promedio de operación anual de un pelotón).
- D. Desminado Mecánico: (i) Aporte Marginal de Barreminas a Pelotón de Desminado m² (la multiplicación de la productividad diaria de un barreminas, multiplicada por el número de meses que se trabajan al año y el número de días hábiles de un mes); (ii) Barreminas (número de Barreminas que se tienen en el periodo); (iii) Costo de activación (costo de activación de un barreminas); y, (iv) Costo de Operación Anual (costo promedio de operación anual del barreminas).

⁵³ Por evitar rendimientos marginales decrecientes que hagan más difícil el cálculo, se asume que el número de unidades de detección biológica debe estar como máximo en una relación de 3 a 1 con respecto al número de pelotones de desminado.

⁵⁴ Cada unidad de desminado biológico comprende dos perros entrenados para labores de desminado.

⁵⁵ Por evitar rendimientos marginales decrecientes que hagan más difícil el cálculo, se asume que el número de barreminas debe en una relación de 1 a 1 con respecto al número de pelotones de desminado.

Luego de la definición de las variables exógenas, se plantearon cuatro tipos de variables resultado que permiten definir los efectos de tomar determinadas decisiones en la aplicación de la política, y que corresponden a cada uno los componentes y a la totalización del ejercicio. En este caso, las variables consideradas fueron:

1. Asistencia a las Víctimas: (i) Víctimas Incluidas al Año, para el periodo t corresponde a la suma de: El número de víctimas incluidas, multiplicadas por el número de miembros por familia y el porcentaje de heridos, todo esto sumado a las víctimas incluidas, multiplicadas por el número de miembros por familia menos uno y el porcentaje de muertos; al resultado de esta suma se le adiciona; la multiplicación de las víctimas por cobertura del problema, por el número de miembros por familia y el porcentaje de heridos, sumado a las víctimas por cobertura del problema, multiplicadas por el número de miembros por familia menos uno y el porcentaje de muertos. Para los periodos $t + n$ es igual a la suma de: El número de víctimas incluidas, multiplicadas por el número de miembros por familia y el porcentaje de heridos, todo esto sumado a las víctimas incluidas, multiplicadas por el número de miembros por familia menos uno y el porcentaje de muertos; al resultado de esta suma se le adiciona; la multiplicación de las víctimas por cobertura del problema, por el número de miembros por familia y el porcentaje de heridos, sumado a las víctimas por cobertura del problema, multiplicadas por el número de miembros por familia menos uno y el porcentaje de muertos; a este resultado se le resta el total de víctimas incluidas del periodo $t + (n - 1)$; (ii) Total Víctimas Incluidas, corresponde a las víctimas incluidas acumuladas; (iii) Víctimas Incluidas, corresponde al acumulado de las víctimas civiles y militares nuevas en las que se desarrollan procesos de inclusión socioeconómica y sicosocial, para el periodo t se calcula al sumar: las nuevas víctimas civiles por año, multiplicadas por el porcentaje de víctimas civiles que se desea atender, y las nuevas víctimas militares por año multiplicadas por el porcentaje de víctimas militares que se desea atender. Para los periodos $t + n$ corresponde a sumar: las nuevas víctimas civiles por año, multiplicadas por el porcentaje de víctimas civiles que se desea atender; las nuevas víctimas militares por año multiplicadas por el porcentaje de víctimas militares que se desea atender y las víctimas incluidas del periodo $t + (n - 1)$; (iv) Víctimas por Incluir, corresponde al número de víctimas que faltan por participar de procesos de inclusión socioeconómica y sicosocial. Resulta de restar el total de las víctimas y familias y el total de las víctimas incluidas; (v) Víctimas Asistidas Integralmente, corresponde al número de nuevas víctimas civiles al año multiplicadas por el porcentaje que se pretende atender por año; (vi) Total Víctimas Asistidas Integralmente, corresponde al acumulado de las víctimas Asistidas Integralmente; (vii) Víctimas por Asistir, equivale a la diferencia entre las Nuevas Víctimas por Año y las Víctimas Asistidas Integralmente; (viii) Víctimas Evitadas, esta variable corresponde al número de víctimas que se evitan gracias a las operaciones de contención de la contaminación, se calcula multiplicando el área Sospechosa que se restituyó, por el promedio de víctimas por Área Minada Sospechosa.

2. Enlace Comunitario: (i) Municipios Intervenido, corresponde al número de municipios que se van a intervenir en Educación en el Riesgo por Minas (ERM) y Gestión territorial (GT), la variable en el periodo t resulta de sumar los municipios por cobertura del problema y los nuevos municipios afectados por año, en los periodos $t + n$ la variable resulta de restar los municipios por cobertura del problema del periodo $t + n$ de los municipios por cobertura del problema del periodo $t + (n - 1)$ y al resultado sumarle los nuevos municipios afectados por año; (ii) Total Municipios Intervenido, corresponde al acumulado de municipios intervenidos en ERM y GT; (iii) Total Municipios por Intervenido, el número de municipios que faltan por intervenir se calcula restando los municipios afectados por el problema de los municipios intervenidos.
3. Contención de la Contaminación: (i) Área Desminada al año en m^2 , los metros cuadrados que se han desminado gracias a los pelotones de desminado, las unidades biológicas y los barreminas, se calcula multiplicando la Productividad de Anual por Pelotón en m^2 por el número de pelotones, a este resultado se le suma la multiplicación del Aporte Marginal De Barreminas A Pelotón de Desminado m^2 y el número de Barreminas y a este resultado se le suma la multiplicación del Aporte Marginal Unidades Biológicas A Pelotón De Desminado m^2 multiplicado por el número de Unidades de Detección Biológica; (ii) Área Restituida Por Estudio Técnico, Resulta de multiplicar el Área Sospechosa que se cubrió por el Porcentaje Descartado en Estudios Técnicos; (iii) Área Restituida por Estudio de Impacto, resulta de multiplicar el Área Sospechosa que se cubrió por el Porcentaje Descartado en Estudios de Impacto; (iv) Área Descartada Como Sospechosa, es el área donde antes se sospechaba que existía minas pero que, gracias a los estudios de impacto y técnico, es posible establecer que no hay presencia de artefactos, resulta de sumar el Área Restituida por el Estudio Técnico con el Área Restituida por el Estudio de Impacto; (v) Total Área Descontaminada, corresponde al área total que se descontaminó en el año y equivale a la sumatoria del Área Descontaminada al Año y el Área Descartada como Sospecha; y, (vi) Área por Restituir, para el periodo t es la resta del Total de Área Sospechosa y el Total del Área Descontaminada, para los periodos $t + n$ es igual al Área por Restituir del periodo $t + (n - 1)$ más las Nuevas Áreas Sospechosas del periodo $t + n$ menos el Total del Área Descontaminada del periodo $t + n$.
4. Inversión: (i) Gastos Ahorrados en Asistencia a Víctimas: con esta variable se pretende determinar los ahorros que se obtienen, en precios de 2008, por las víctimas civiles y militares que se evitan gracias al desminado, resulta de multiplicar el Número de Víctimas Evitadas, por el Porcentaje de Muertos y lo que vale la atención de cada víctima muerta sumado a la multiplicación del Número De Víctimas Evitadas, por el Porcentaje De Heridos estimados y por el costo estimado de atención de cada herido⁵⁶; (ii) Inversión en Inclusión, es lo que se debe invertir para Incluir las víctimas civiles, militares y sus familias sucedidas en el año y un porcentaje de las registradas entre 2002 y 2008, resulta de multiplicar el número de víctimas incluidas en el año por el valor de la Inclusión Sicosocial y al resultado sumarle la multiplicación de las víctimas incluidas en el año, por el valor de la Inclusión

⁵⁶ Por simplicidad del ejercicio se asume que el costo de atención de una víctima militar es igual al de una víctima civil.

Socioeconómica; (iii) Inversión en Asistencia a Víctimas, indica lo que se debe invertir en el año para la atención de las víctimas, resulta de multiplicar el número de víctimas que se atenderá, por el porcentaje de heridos, por el costo de atención de un herido, y a este resultado sumarle la multiplicación del número de víctimas que se atenderá, por el porcentaje de muertos y el costo de atención de una víctima que muere; (iv) Inversión en Enlace Comunitario, señala el monto de las inversiones requeridas en materia de Enlace Comunitario para alcanzar la cobertura deseada, se calcula multiplicando el número de municipios intervenidos al año y la suma del costo de la implementación de una estrategia de ERM y una de Gestión Territorial; (v) Inversión en Estudios de Impacto y Técnicos, la variable indica el costo de la realización de los Estudios Técnicos y de Impacto en el número de municipios deseados, resulta de multiplicar el Número De Municipios en los que se debe hacer Estudios Técnicos y de Impacto por el costo de la implementación de un estudio técnico sumado a la multiplicación del Número De Municipios donde se deben hacer Estudios Técnicos y de Impacto y el costo de implementación de un estudio de impacto; (vi) Inversión en Desminado Humanitario, representa la inversión que hay que realizar para activar nuevas unidades de desminado y mantener las existentes, resulta de la multiplicación de los costos de activación un barreminas por el número de barreminas, sumado a los costos de operación del barreminas por el número de barreminas, sumado a los costos de activación de un pelotón por el número de pelotones, sumado a los costos de operación de un pelotón por el número de pelotones, sumados a los costos de activación de una unidad de detección biológica multiplicado por el número de unidades de detección biológica; (vii) Inversión en Centro de Acción Integral, estima el costo anual de activar y operar el Centro de Acción Integral, se calcula para el periodo t , sumando el valor del centro de Acción Integral y el 10% del valor de la activación del centro, para los periodos $t + 1$ es el 10% del valor de activación del centro, (viii) Inversión Operativa Anual, estima el costo anual de la estrategia que se quiera adoptar, resulta de sumar todas las variables de inversión a excepción de la Inversión en Inclusión; (ix) Coordinación y Monitoreo de la AICMA, especifica lo que cuesta la coordinación y el monitoreo de las actividades que se quieren ejecutar, se calcula multiplicando 0,1 por la inversión operativa; y, (x) Inversión Anual, indica el monto total de la inversión anual para alcanzar la atención deseada, resulta de sumar la Inversión Operativa Anual y la Coordinación y Monitoreo de la AICMA.