F VELANDIA. “La Problemática de las Minas Antipersonal en Colombia: Hacia el Cumplimiento Efectivo del Estado Colombiano con el Artículo V de la Convención de Ottawa”, Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, - IAED, 2019.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO – IAED

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DE COLOMBIA AUGUSTO RAMÍREZ OCAMPO

MAESTRÍA EN ANÁLISIS DE PROBLEMAS POLÍTICOS, ECONÓMICOS, INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEOS

TESIS

LA PROBLEMÁTICA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL EN COLOMBIA: HACIA EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DEL ESTADO COLOMBIANO CON EL ARTÍCULO V DE LA CONVENCIÓN DE OTTAWA

Presentada por:

FABIAN ANDRÉS VELANDIA NAVARRO

Tercer Secretario de Relaciones Exteriores

Dirección de Asuntos Políticos Multilaterales

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

Dirigida por:

ÁLVARO ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO

Coordinador de Desarme y No Proliferación

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Bogotá D.C., diciembre de 2019.

AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos especiales a Álvaro Alejandro Gómez Ocampo, Director de Tesis; a Diana Marisol Peñalosa de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz/Descontamina Colombia; y a Carl Case, del Departamento de Seguridad Pública de la OEA.

Para mi familia.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN 4

a. Introducción al problema mundial de las minas antipersonal 4

b. Propósito de la tesis 6

c. Marco conceptual 7

2. LA PROBLEMÁTICA GLOBAL Y EN COLOMBIA DE LAS MINAS 15

a. La globalidad de la problemática de las minas antipersonal 16

b. El surgimiento de la Convención de Ottawa y el estado de su implementación 21

c. La problemática de las minas antipersonal en Colombia 29

3. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA 50

a. Oportunidades y desafíos del desminado humanitario durante el proceso de negociación e implementación de la paz 50

b. Perspectivas del desminado humanitario en Colombia con miras al cumplimiento efectivo con el artículo 5 de la Convención de Ottawa 66

c. Consideraciones sobre la segunda solicitud de prórroga 80

4. CONCLUSIONES 85

5. RECOMENDACIONES 91

6. ANEXOS 107

7. BIBLIOGRAFÍA 129

1. INTRODUCCIÓN

a. Introducción al problema mundial de las minas antipersonal

Las minas antipersonal[1] son un tipo de arma convencional en forma de dispositivos explosivos que, desde su invención y evolución a lo largo de varios siglos, se han utilizado ampliamente como herramientas de la táctica militar y del accionar de actores estatales y no estatales, dentro de la doctrina tanto defensiva como ofensiva, en conflictos armados internos o interestatales, en todas las regiones del mundo.

Históricamente, tanto fuerzas armadas legítimas como grupos armados ilegales locales o trasnacionales han utilizado minas, especialmente en áreas con cierto valor estratégico, como franjas fronterizas entre Estados, corredores de tránsito de tropas, alrededor de infraestructura militar; pero también como riberas de ríos, lugares de tránsito de población civil, cerca de centros poblados o infraestructura civil, o alrededor de zonas de cultivos (de uso lícito o ilícito).

En términos de la disciplina de las Relaciones Internacionales y la diplomacia multilateral, la problemática de las minas antipersonal es un asunto de coyuntura internacional del ámbito del desarme y la no proliferación de armas de impacto humanitario. Representa una problemática de escala global, de altos costos humanitarios, sociales y económicos, y que afecta tanto a países desarrollados como en vía de desarrollo.

Durante los años noventa, la globalidad de la problemática de las minas y sus altos costos multidimensionales, en consonancia con la tradición del derecho internacional humanitario de limitar el uso de armamento convencional y no convencional[2], motivó una movilización civil internacional que resultó en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, más conocida como la "Convención de Ottawa".

---

[1] Nota: las minas terrestres pueden ser de tipo antipersonal o antivehículo, dependiendo de su finalidad. Esta diferenciación se aborda con detalle en el marco conceptual de este trabajo. Sin embargo, a lo largo de esta investigación se utilizará el término mina o MAP para referirse a mina antipersonal y nunca a mina antivehículo.

[2] Durante la mitad del siglo pasado entraron en vigencia múltiples tratados en ese sentido, por ejemplo: el Tratado de No Proliferación Nuclear (1970), la Convención Armas Químicas (1975), el Convenio sobre Ciertas Armas Convencionales (1983) y sus cinco Protocolos y la Convención sobre Armas Químicas (1997) y la Convención de Ottawa (1999).

Mediante este tratado, los Estados Partes adquieren las obligaciones de no emplear, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir minas antipersonales; destruir todas las minas en su posesión; y descontaminar todas las zonas minadas de su territorio. Colombia firmó la Convención en diciembre de 1997 y entró en vigor en marzo de 2001, año a partir del cual estos compromisos internacionales son de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano.

El país ha cumplido con varias de las obligaciones de la Convención. En 1999 las instalaciones colombianas de producción de estas armas fueron desmanteladas y en 2004 se completó la destrucción de su arsenal de 18.531 minas. Igualmente, en 2010 Colombia completó el proceso de limpieza de los campos minados instalados alrededor de 35 bases militares, dando cumplimiento parcial a la obligación de destruir todas las minas presentes en su territorio (artículo 5).

Sin embargo, hasta la actualidad, el Estado colombiano no ha cumplido con la descontaminación de la totalidad del territorio nacional afectado por estos artefactos. En 2011, el país no logró cumplir en el plazo original de diez años para tal efecto, razón por la cual solicitó y le fue concedido un primer plazo de prórroga de diez años adicionales, vigente hasta 2021. En marzo de 2019, el Gobierno nacional anunció que solicitará una segunda extensión. Se conoce que será por un plazo de cinco años, es decir, hasta marzo de 2026.

La imposibilidad del Estado colombiano para dar cumplimiento total y verificable al artículo 5 de la Convención de Ottawa se explica en que en la problemática de las minas en el país confluyen una particularidades y complejidades, que tienen que ver con las dinámicas propias del conflicto armado interno, las persistentes condiciones de seguridad interna y de disputa por el control territorial y la continuidad en la instalación de estos artefactos, de carácter artesanal e improvisado, por parte de grupos armados al margen de la ley.

El estado actual de cumplimiento parcial de Colombia con el tratado abre el debate sobre los antecedentes, la coyuntura y las perspectivas de la problemática de las minas en el país, suscitando la reflexión acerca de los ajustes y las medidas que puede tomar el Gobierno nacional en materia de desminado humanitario, desde el punto de vista de la política pública de Acción Integral Contra las Minas Antipersonal y su articulación con la política exterior

colombiana, para dar cumplimiento efectivo a la obligación internacional de descontaminación total del territorio nacional por la presencia o la sospecha de contaminación por minas antipersonal, conforme con el artículo V de la Convención.

b. Propósito de la tesis

Esta investigación busca hacer una revisión de la problemática global de las minas antipersonal y un análisis sobre dicha problemática en Colombia, en el marco del periodo comprendido entre el año 2001 y octubre de 2019, con el objetivo de generar recomendaciones orientadas a coadyuvar con el cumplimiento efectivo del Estado colombiano con el artículo 5 de la Convención de Ottawa de tener un país libre de sospecha de contaminación y afectación por minas.

En detalle, esta investigación busca, en la primera parte, construir un contexto de esta problemática de escala global y su situación en el caso colombiano, para lo cual se desarrollarán tres ejes temáticos: (a) la globalidad de la problemática de las minas, en el cual se abordará la historia reciente de estas armas, la necesidad humanitaria de prohibirlas y los costos multidimensionales que acarrea su uso; (b) el surgimiento de la Convención y el estado actual de su implementación, para lo cual se describirán los aspectos generales del tratado, los logros y los desafíos derivados de su puesta en práctica; y (c) la problemática nacional de las minas, desde 2001 y hasta 2016, y las acciones del Estado colombiano para hacerle frente.

En su segunda parte, la investigación se dirigirá a analizar las oportunidades y desafíos del desminado humanitario en Colombia a partir de: (a) el proceso de negociación y los primeros años de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, periodo que coincide con el primer plazo de prórroga, los planes de desminado y las transformaciones institucionales que surgieron del mismo; (b) las perspectivas del desminado humanitario en el país, visto desde los aspectos coyunturales de la problemática de las minas y las acciones del Gobierno nacional actual; y (c) las consideraciones sobre la segunda solicitud de extensión que puede tener en cuenta el Gobierno nacional pensando en el cumplimiento efectivo con el artículo V de la Convención de Ottawa.

Por último, la tercera parte de esta investigación se concentrará en producir una serie de recomendaciones de política pública y acciones de política exterior que puede tomar el Gobierno nacional con miras a contribuir con que el Estado colombiano se encamine, de manera más efectiva, hacia el cumplimiento del artículo 5 del tratado y, con ello, a tener un país libre de sospecha de contaminación y afectación por minas antipersonal.

Por un lado, las recomendaciones se enfocan esencialmente en tres ámbitos: el normativo, en cuanto al fortalecimiento del acervo jurídico en virtud del cumplimiento de los compromisos convencionales; de direccionamiento, que trata sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas para la planeación estratégica nacional del desminado humanitario; y el operacional, que tiene que ver con el despliegue de intervenciones sostenibles de desminado en el territorio en el curso de las persistentes condiciones de seguridad interna y de disputa por el control territorial.

Por otro lado, las acciones de política exterior que se sugieren están orientadas hacia la construcción y puesta en marcha de una estrategia de gestión, sensibilización y cabildeo con actores estatales y no estatales internacionales clave, sobre los logros, oportunidades, desafíos y necesidades de cooperación del desminado humanitario en Colombia, que coadyuve con la construcción de confianza y la atracción de la cooperación internacional hacia los esfuerzos de descontaminación.

c. Marco conceptual

El primer concepto clave que vale la pena describir es el de conflicto armado interno, por cuanto a lo largo de esta investigación se hará uso de este término para caracterizar las históricas y aún vigentes circunstancias de confrontación armada que persisten en el territorio nacional entre el Estado colombiano y grupos armados ilegales, incluso luego de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Este ejercicio se realiza con el ánimo de evadir las discusiones político-ideológicas tendientes a legitimar o deslegitimar el término de conflicto para definir la situación colombiana, y sin perjuicio del concepto que adopta el Gobierno nacional actual. Sin embargo, se reconoce la importancia de emplear un alto nivel de rigurosidad en el encuadre

conceptual del conflicto armado colombiano, en tanto de allí se derivan importantes consecuencias políticas, jurídicas y militares (Trejos, 2013).

(i) Conflicto armado interno

La caracterización del conflicto armado en Colombia es una actividad académica inacaba y sometida a continuas revisiones (Trejos, 2013). Por tanto, ante la diversidad de términos utilizados desde los ámbitos político, académico y social, para efectos de esta investigación se opta por escoger la noción de "conflicto armado interno" que, según la Comisión Histórica sobre el Conflicto y sus Víctimas, es la más común en la literatura especializada y en los documentos de la Mesa de Paz de La Habana (CHCV, 2015).

Además, ante la subjetividad presente en la interpretación y aplicación de tipologías y categorías conceptuales, se hace necesario utilizar una definición que tenga un carácter vinculante para el Estado colombiano (Trejos, 2013). Así, el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional de 1977 define los conflictos armados no internacionales como todos aquellos "que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas" (CIRC, 1977).

De otra parte, dado el alto rigor técnico y conceptual que implica la acción integral contra las minas, es importante tener presente algunos términos básicos, con el fin de encajar la lectura y comprensión de esta investigación a la luz de los conceptos descritos a continuación. El acervo normativo, conceptual y técnico pertinente al tema de las minas es el resultado de un proceso en el que participaron Estados, organizaciones intergubernamentales especializadas y organizaciones de sociedad civil, que derivó en la creación de estándares sobre minas internacionalmente aceptados.

Los Estándares Internacionales para la Acción contra Minas (en inglés, IMAS, *International Mine Action Standards*) han sido clave en la implementación nacional de la

Convención de Ottawa. Por ejemplo, los IMAS contienen un glosario[3] bastante completo que recoge la lista de términos, normas y procesos técnicos que sirve de base para toda política pública de acción contra minas y desminado humanitario que desarrollen los Estados Partes.

En la práctica, los IMAS funcionan como una guía conceptual y técnica que los Estados Partes adaptan a su legislación nacional en función de sus políticas públicas. En el caso colombiano, la autoridad nacional en materia de minas, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz/Descontamina Colombia, es la entidad competente de redactar los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, una adaptación colombiana a los IMAS, formulada en virtud de las particularidades de la problemática de minas en el país.

Como parte de ese ejercicio de réplica, Colombia dispone de unos Estándares Nacionales que contienen también un "Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal"[4]. Los conceptos que se utilizarán a lo largo de la investigación, y que se describen a continuación, se tomarán de este glosario, en concordancia con el énfasis en el caso colombiano al que refiere el objeto de la investigación.

(ii) Mina y mina antipersonal (MAP)

La Convención de Ottawa abarca solamente las minas antipersonal, más no las minas antivehículos (reguladas por la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y las normas generales del derecho internacional humanitario), ni los "dispositivos antimanipulación" (colocados en las minas antivehículos para evitar su remoción), ni las municiones "detonadas a distancia" (que sólo pueden ser activadas manualmente por un combatiente y no pueden explosionar sólo por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona) (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2003).

El Glosario Nacional define estos artefactos como "toda mina antipersonal concebida para que explosione por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explosionar tenga la potencialidad de matar, herir, lesionar, incapacitar, y/o causar daños a una o más personas. Para el caso de Colombia, la fabricación de las minas es de

[3] La versión más actualizada del glosario IMAS corresponde a la enmienda No. 6 de mayo de 2013.
[4] La única versión publicada corresponde a la 1.0 entrada en vigencia el 15 de agosto de 2017.

carácter improvisado, es decir que se fabrican con materiales que encuentran disponibles en el lugar" (Descontamina Colombia, 2017).

(iii) Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)

La precisión que hace el glosario colombiano sobre el carácter improvisado de la fabricación de las minas en el país resulta de especial importancia, ya que la afectación en el territorio colombiano por MAP está mayormente determinada por la presencia de Artefactos Explosivos Improvisados o AEI. Estos, aunque de fabricación artesanal, tienen el mismo objetivo e igual (o mayor, en algunos casos) capacidad explosiva que una mina de fabricación industrial. Los AEI en Colombia "pueden estar camuflados en un tarro, una olla, una cantina, un balón, un radio, una lata, un frasco o una botella, entre otros objetos". (DAICMA, 2016).[5]

Por su parte, el Glosario Nacional define los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) como "toda munición o dispositivo explosivo que ha sido modificado o elaborado y que tiene la capacidad de causar la muerte, herir, lesionar, incapacitar y/o generar daños. Su manufactura puede ser improvisada o técnica y está compuesto por elementos básicos: explosivos (militares, comerciales e improvisados), contenedores y materiales que al unirse conforman un sistema de activación o ignición. Está concebido para ser accionado de manera remota por un tercero, usando dispositivos de radiofrecuencia, cable de mando, temporizador u otros medios mecánicos y/o electrónicos"[6] (Descontamina Colombia, 2017).

Para los negociadores de la Convención de Ottawa, los artefactos "improvisados", producidos mediante la adaptación de otras municiones a fin de que funcionen como minas antipersonal, quedaron tácitamente prohibidos por el tratado, aunque no de manera explícita (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2003).

Esta interpretación en sentido lato de las disposiciones conceptuales del tratado implica que los Estados se obliguen a descontaminar sus territorios no solo de MAP producidas industrialmente sino de AEI; lo que, en últimas, refuerza el espíritu humanitario de la Convención de evitar víctimas por minas, sean fabricadas industrial o artesanalmente.

[5] A lo largo de este trabajo se hablará de MAP y AEI distintamente. Sin embargo, es importante que el lector tenga en cuenta que las AEI son consideradas MAP para efectos jurídicos nacionales e internacionales.
[6] Para el gobierno colombiano los AEI activados por la víctima son considerados MAP.

Como se revisará más adelante, esta interpretación ampliada va a incidir significativamente en el proceso de planeación estratégica y toma de decisión para el desminado humanitario en Colombia.

(iv) Restos Explosivos de Guerra (REG) y Municiones Sin Explotar (MUSE)

Además de las numerosas víctimas de MAP y AEI, cada año, individuos mueren o resultan heridos por "restos explosivos de guerra", es decir, armas sin estallar (como obuses de artillería, morteros, granadas, bombas y misiles), que quedan abandonados al terminar un conflicto armado. Hay millones de Restos Explosivos de Guerra (REG) esparcidos en más de 80 países (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2010).

La Convención de Ottawa *per se* no dispone la obligación de descontaminación por REG y se limita textualmente a las MAP. Sin embargo, la práctica internacional ha sido tal que los Estados Partes realizan limpiezas integrales en los territorios con el fin de destruir todo material bélico que pueda cobrar víctimas. Es una costumbre internacional que se articulen los esfuerzos derivados del cumplimiento del Protocolo V de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales con aquellos que hacen en cumplimiento del tratado de Ottawa (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2010).

En la adaptación colombiana no se utiliza el término REG sino el del Municiones sin Explosionar (MUSE), el cual se refiere a toda "munición explosiva que ha sido cargada, su fusible colocado, armada o, por el contrario, preparada para su uso o ya utilizada. Puede haber sido disparada, arrojada, lanzada o proyectada, pero permanece sin explotar debido ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón" (Descontamina Colombia, 2017). Las MUSE pueden ser granadas, morteros, municiones (balas, vainillas) o bombas, entre otras.

El desminado humanitario en Colombia, por las particularidades y complejidades propias de la problemática nacional de contaminación irregular por MAP, AEI y MUSE por parte de grupos armados ilegales, y en réplica de la práctica internacional, también incluye la descontaminación por MUSE, como se observará a continuación.

(v) Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

Los conceptos aquí descritos cimientan terminológicamente la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), entendida, desde la concepción colombiana, como el "conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental que generan las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explosionar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)" (Descontamina Colombia, 2017).

La AICMA, comprendida como una acción humanitaria (es decir, orientada a la protección de los individuos), se aborda como el conjunto de acciones políticas, sociales y económicas que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental que generan las MAP, los AEI y las MUSE instaladas o abandonadas en el territorio colombiano por efecto o no del conflicto armado interno (DAICMA, 2016).

El objetivo último de la AICMA en Colombia es "reducir el riesgo causado por los Artefactos Explosivos hasta los niveles que le permitan a las comunidades vivir en condiciones de seguridad, disfrutando de un desarrollo económico, social y de salud exento de las limitaciones que impone la presencia y/o sospecha de existencia de estos artefactos, al tiempo que se avanza en el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas" (Descontamina Colombia, 2017).

Esta política pública de la AICMA en el país se compone de cinco componentes transversales, que no solo tienen que ver con la acción de remover los artefactos explosivos de determinadas áreas contaminadas, sino con: Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal; Desminado Humanitario; Asistencia Integral a Víctimas, incluyendo su rehabilitación y reintegración socioeconómica; Destrucción de arsenales almacenados; y Cabildeo contra la utilización de Minas Antipersonal.

Esta investigación se centrará fundamentalmente en el componente de desminado humanitario de la AICMA, por cuanto es el directamente relacionado con el cumplimiento del Estado colombiano con las obligaciones contenidas en el artículo 5 de la Convención de Ottawa sobre limpieza y descontaminación de los territorios con presencia o sospecha de contaminación por minas antipersonal.

(vi) Desminado Humanitario

El desminado humanitario se refiere a “la asistencia humanitaria provista a las comunidades afectadas por MAP, MUSE y AEI siguiendo los IMAS, los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario y los Principios Humanitarios consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (…) con el objetivo de eliminar los peligros derivados de MAP, MUSE y AEI” (Descontamina Colombia, 2017). El desminado comprende una serie de fases y de técnicas. Las fases son:

- Estudio No Técnico: el cual implica la recolección y análisis de información con todas las fuentes disponibles susceptibles de poseer datos sobre contaminación por MAP/MUSE/AEI, así como la investigación en el terreno para recolectar nuevas evidencias que confirmen o desvirtúen la sospecha de la comunidad.
- Estudio Técnico: es una investigación en profundidad en un área peligrosa, mediante intervención física invasiva, para confirmar o cancelar la sospecha sobre presencia de MAP/MUSE/AEI. Si se confirma, se delimita un área peligrosa confirmada que luego es intervenida con despeje. De lo contrario, se cancela.
- Despeje: Son las acciones para detectar, remover y/o destruir todos los peligros de MAP/MUSE/AEI en un área peligrosa confirmada.

En cuanto a las técnicas, en Colombia se utilizan de forma masiva tres tipos de técnicas de despeje contempladas dentro los Estándares Nacionales:

- Despeje manual: son aquellas operaciones de despeje llevadas a cabo por desminadores que hacen revisión manual del terreno, mediante el uso de detectores de metales, barrido o excavación del terreno.
- Despeje mecánico: operaciones mediante el uso máquinas barreminas que detectan y destruyen los artefactos explosivos que estén instalados en un área peligrosa confirmada.

- Despeje canino: el cual emplea perros detectores de sustancias explosivas que, bajo la orientación de guías caninos, detectan estas sustancias contenidas en los artefactos explosivos[7].

Las fases y las técnicas de despeje son conceptos básicos del proceso de desminado humanitario necesarios para comprender el análisis que se desarrolla a lo largo de esta investigación. Aunque existen otros conceptos de alto rigor técnico, no se entrarán a especificar dado el enfoque no técnico desde el cual se pretende abordar la problemática de las minas antipersonal en Colombia en esta investigación.

(vii) Operador de Desminado Humanitario (ODH)

El desminado humanitario es desarrollado por Operadores de Desminado Humanitario (ODH), que pueden ser de naturaleza civil o militar. En Colombia, hasta el 2010, todas las operaciones de desminado humanitario eran realizadas exclusivamente por desminadores militares (efectivos de las Fuerzas Armada debidamente capacitados y acreditados). A partir del 2013, el desminado es realizado además por ODH civiles, organizaciones internacionales privadas dedicadas a ofrecer servicios integrales de desminado humanitario.

Ambos tipos de ODH surten un riguroso proceso de acreditación, de conformidad con los Estándares Nacionales e internacionales, que les permite que el Gobierno nacional les asigne áreas con sospecha o confirmación de existencia de MAP/MUSE/AEI para realizar intervenciones de desminado. Todas las operaciones de desminado humanitario en Colombia se desarrollan bajo estricto cumplimiento de los estándares y con verificación por parte de un componente de monitoreo externo que garantiza el control de calidad de las operaciones. Esta tarea está a cargo de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde 2002.

[7] Conceptos tomados del Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal (Descontamina Colombia, 2017).

2. LA PROBLEMÁTICA GLOBAL Y EN COLOMBIA DE LAS MINAS ANTIPERSONAL

"Las Minas Antipersonal son una tragedia para Colombia, están instaladas en una amplia parte del territorio nacional, en especial sobre los campos donde habitan campesinos, colonos, comunidades afrodescendientes e indígenas; no distinguen raza, religión, sexo, edad, combatiente o civil. Son una clara violación a los Derechos Humanos y una infracción al Derecho Internacional Humanitario" (Desconamina Colombia, 2018).

Las MAP/MUSE/AEI pueden permanecer activas durante años, incluso décadas, luego de ser instaladas en medio de dinámicas de confrontación armada. Su utilización masiva, a partir de la Segunda Guerra Mundial y en múltiples guerras interestatales e internas, incluido el conflicto armado en Colombia, sigue siendo una problemática de escala global de altos costos humanitarios, sociales y económicos (Williams, After the guns fall silent: the enduring legacy of landmines, 1995).

Debido a que, en el mundo, la mayoría de las víctimas de estas armas son civiles, y un porcentaje considerable de sus víctimas son niños, niñas y adolescentes, resulta evidente que la utilización de MAP/MUSE/AEI falla a principios básicos del Derecho Internacional Humanitario, como el de distinción y proporcionalidad (Human Rights Watch Arms Project and Physicians for Human Rights, 1993).

Desde 1999 y hasta 2018, se han registrado 122,000 víctimas de minas y restos explosivos de guerra en el mundo (ICBL-CMC, 2018). Solo en Colombia, de 1990 al 31 de octubre de 2019, se han registrado 11.789 víctimas de MAP/MUSE/AEI, de las cuales al menos 1.206 son niños, niñas y adolescentes (10.22%), 618 son mujeres (5.25%), y 4.634 son civiles (39.30%). En 28 de 32 departamentos aún hay sospecha o contaminación confirmada por estos artefactos (OACP, 2019).

A octubre de 2019, 347 de los 1.122 municipios del país (30.92%) aún registran algún tipo de afectación por MAP/MUSE/AEI (OACP, 2019). No obstante, la magnitud precisa del nivel contaminación por minas que hay en el país permanece incierta. De lo que sí hay absoluta certeza es que la problemática ha sido producto de las dinámicas del conflicto

armado interno, de disputa por el control territorial y el desarrollo de economías ilícitas. Su impacto humanitario persiste incluso después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016 (Landmine Monitor, 2018).

Históricamente, en Colombia todos los actores en disputa, tanto estatales como no estatales, hicieron uso de MAP, MUSE y/o AEI en algún momento desde el 2001, cuando entró en vigor la Convención de Ottawa en Colombia. Las Fuerzas Armadas utilizaron minas de fabricación industrial exclusivamente como parte de tácticas de protección a infraestructuras militares, pero los grupos armados ilegales, más notablemente la extinta guerrilla de las FARC-EP, hicieron uso indiscriminado y sistemático de minas artesanales o improvisadas (AEI).

Como resultado, la alta proporción de civiles víctimas de MAP/MUSE/AEI confirma que las consecuencias del conflicto armado interno en el país van más allá de los enfrentamientos armados como tal. Desde mediados de la década de los noventa y hasta la actualidad, la población civil ha sido vinculada al conflicto por la vía de la coerción o la victimización y la problemática de las minas es muestra de ello (CNMH, 2013).

En el transcurso del conflicto armado interno, grupos armados ilegales desplegaron estrategias militares para adaptarse a los cambios en la dinámica de la confrontación armada, lo cual se tradujo en graves afectaciones a la población civil. Incluso luego de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, estos grupos continúan haciendo uso de MAP y AEI como parte de estrategias de control territorial y protección de zonas en donde se desarrollan economías ilícitas.

a. La globalidad de la problemática de las minas antipersonal

La revolución tecnológica e industrial del siglo pasado facilitó la proliferación y utilización masiva de nuevos tipos de armas y la reinvención e innovación del armamento convencional, como sucedió con las minas antipersonal. Para 1995, unos años antes de que se firmara la Convención de Ottawa, se estimaba que, desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, se instalaron alrededor de 400 millones de minas, incluyendo al menos 65 millones en los últimos 15 años (U.S. Department of State, 1998)

La producción y comercialización masivas de armas convencionales, sumado a los incontables enfrentamientos armados alrededor del mundo en el transcurso de la historia universal reciente, trajo como resultado campos de batalla plagados de minas antipersonales (MAP), de municiones sin explotar (MUSE) y demás, incluso años después del cese de hostilidades y de firmados los acuerdos de paz.

Esta situación ha conllevado a una alta victimización de civiles en tiempos de posconflicto, como sucedió en los casos de Camboya, El Salvador y Mozambique, donde estos artefactos continuaron cobrando víctimas a una tasa promedio de 500 personas por semana, incluso varios años después de que se hubiera negociado la paz. En otros casos, en tiempos de posguerra cuando las comunidades intentan retomar las actividades propias de la vida cotidiana, las víctimas de las minas venían siendo, en la mayoría de los casos, exclusivamente civiles (Parlow, 1995).

Para la década de los noventa, las minas antipersonal se habían convertido en un arma perfecta y en una táctica preferida: de bajo costo, de fácil acceso y uso y "siempre" vigilantes una vez instaladas. Estas armas se habían proliferado en los conflictos en todo el mundo y, con ello, se hacía cada vez más urgente la necesidad humanitaria de prohibirlas (Williams, 1995). Para entonces, el régimen jurídico internacional carecía de las herramientas legales suficientes para regular con efectividad y verificabilidad la proliferación y utilización masiva de estas armas. De hecho, Hasta 1980, cuando surge la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, el uso de minas solo estaba regulado por el derecho internacional humanitario de manera consuetudinaria (Doswald-beck & Herby, 1995).

***

La necesidad humanitaria de prohibir las minas

Previo a la suscripción de los dos tratados internacionales que regulan las minas (Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y Convención de Ottawa), el uso de estas estaba sujeto a la costumbre internacional de los Estados de aplicar cierta regulación,

voluntaria y parcial, como parte de un ejercicio de interpretación del DIH[8], cuya filosofía está basada en reducir el sufrimiento humano causado por los conflictos armados al mínimo necesario, sin desmedro de alcanzar objetivos militares legítimos (Doswald-beck & Herby, 1995).

Los primeros debates acerca de la proscripción de las minas debido a que fallan a principios del DIH surgían a partir del hecho de que los pilares básicos de esta rama del derecho internacional indican que las partes en combate no pueden utilizar todos los medios que se les ocurra para alcanzar sus fines militares, pues existen límites morales inherentes a la conciencia ética del ser humano; uno de los cuales es el deber de los combatientes de distinguir entre civiles, quienes no deben ser objeto de acciones bélicas, de sus rivales militares (principio de distinción) (Williams, 1995).

Ya para los años previos a la negociación de la Convención de Ottawa, el asunto sobre si las minas antipersonal fallaban o no a principios del DIH fue materia de fuerte debate, pues se había documentado con amplitud el hecho de que las víctimas no militares de estas armas eran excesivas debido a su larga vida y a la evidente incapacidad de una mina de diferenciar a un civil de un soldado (Doswald-beck & Herby, 1995).

Además, había prueba suficiente de que las minas eran empleadas con frecuencia directamente contra la población civil, intencional e indiscriminadamente, tanto por fuerzas armadas legítimas como por GAML, como ocurría en el caso colombiano, y que estos artefactos estaban utilizando como parte de estrategias militares deliberadamente diseñadas para infundir terror entre la población civil, en contravención directa del DIH (Human Rights Watch Arms Project and Physicians for Human Rights, 1993).

Pese a lo anterior, la interpretación general por parte de los actores a favor de las minas venía siendo tal que, si las minas eran dirigidas a objetivos militares específicos bajo las precauciones debidas, estas no estarían violando el principio de distinción. Por ejemplo,

[8] En esencia, el cuerpo jurídico predominante del DIH quedó contenido en las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907, en las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y en sus dos Protocolos adicionales (Doswald-beck & Herby, 1995). Justamente, dicho cuerpo jurídico incluye los principios de distinción y de proporcionalidad. Estas reglas fundamentales se constituyeron, a lo largo del siglo XX, como pilares de la práctica jurídica humanitaria a nivel global (Parlow, 1995).

se traía a colación con frecuencia el caso de las minas instaladas en campos minados cercados, marcados y resguardados alrededor de una base militar determinada. No obstante, resultaba categóricamente indebatible que esparcir minas en extensas porciones de territorio, normalmente utilizado por civiles, sí constituía una acción bélica cuya naturaleza era atacar objetivos militares o civiles sin distinción alguna (Doswald-beck & Herby, 1995).

Esta ambigüedad dejaba abierta la posibilidad de que las partes en combate hicieran uso deliberado y masivo de minas bajo el argumento de la legítima defensa, cuando en realidad estuvieran siendo emplazadas para infringir daño o aterrorizar a una población civil. De estos debates se solía concluir que cuando las minas son usadas durante un conflicto armado resulta improbable establecer si los civiles fueron intencionalmente objeto de ataque, o si fueron víctimas colaterales de un uso legítimo en contra de un objetivo militar determinado (Doswald-beck & Herby, 1995).

De otra parte, las discusiones internacionales también consideraron el principio de proporcionalidad. Algunos actores argumentaban que las minas eran un arma necesaria que, de utilizada apropiadamente, podía ser dirigida a objetivos militares determinados manteniendo el daño colateral “bajo control”. En teoría, esto era correcto si y solo si las consecuencias de las minas se limitaran estrictamente a la duración de las acciones bélicas. Pero esto no sucedía en la mayoría de los casos, ya que los actores en batalla casi nunca desminaban y la vida útil de una mina se extiende por años (Williams, Landmines and measures to eliminate them, 1995).

Lo anterior determinaba que no existía tal equilibrio entre la utilidad militar inmediata de las minas y los costos a largo plazo a la población civil. Aunque estas armas fueran una herramienta militar útil, esta utilidad se veía enormemente desfasada por las graves consecuencias humanitarias y de largo plazo que desencadenan. En definitiva, la conclusión natural del debate se encaminaba a que las minas fallan claramente al principio de proporcionalidad, además del de distinción (Williams, Stephen, & Wareham, 2008).

En el caso colombiano, los grupos armados ilegales han hecho uso sistemático de minas como herramienta militar en la lucha por el control del territorio en disputa, de corredores de alto valor estratégico, como medidas de protección de zonas en donde se

desarrollan economías ilícitas (principalmente la siembra de cultivos de uso ilícito) y alrededor de poblaciones rurales a lo largo y ancho del territorio colombiano, en clara contravención a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario, a la legislación nacional y a la normatividad internacional sobre estas armas de impacto humanitario.

***

Las consecuencias multidimensionales del uso de minas antipersonal

Otro argumento importante a favor de la proscripción total de las minas fue que las consecuencias de su utilización masiva iban más allá del impacto humanitario, de los costos de descontaminación y de tratamiento médico a las víctimas. Otros costos, más difíciles de calcular, radican en las secuelas que a largo plazo dejan en las dinámicas económicas y sociales de las comunidades afectadas, en su entorno, su medio ambiente y en todos los aspectos de la vida cotidiana (U.S. Department of State, 1998).

En el caso colombiano, por ejemplo, se ha comprobado que para las comunidades afectadas las minas representan una distorsión profunda de la vida cotidiana ya que, además de que suponen un grave riesgo a la vida misma, estas imponen limitaciones a las actividades rutinarias de los pobladores que derivan en confinamiento, desplazamiento forzado y entorpecimiento de los procesos de retorno y restitución de tierras (CNMH, 2013).

En el ámbito socioeconómico, la existencia o la sospecha de contaminación por minas reduce las porciones de tierra que se pueden cultivar y convierte otras en tierras inutilizables; dificultan la reparación de los sistemas de riego y representan un riesgo significativo para el pastoreo de animales; crea condiciones para la propagación de enfermedades transmisibles debido al confinamiento; e imposibilitan o aletargan el desarrollo normal del turismo y la inversión para el desarrollo social (U.S. Department of State, 1998).

En el ámbito sociopolítico, las minas impiden o retrasan la prestación de servicios tanto gubernamentales como no gubernamentales y humanitario, y la presencia efectiva del Estado en el territorio, fomentando la militarización (legítima o ilegítima) de las comunidades en etapas de posconflicto. Asimismo, dificultan el normal desarrollo de procesos electorales al impedir el acceso a lugares de votación y la normal difusión de información, y sirven como

obstáculos físicos para la unidad y la reconstrucción, socavando la confianza y la seguridad necesarias para los procesos de reconciliación política y el restablecimiento de los servicios comunitarios (Williams, After the guns fall silent: the enduring legacy of landmines, 1995).

Las minas representan una amenaza considerable a la construcción de paz sostenible en las comunidades afectadas por las dinámicas de violencia durante un conflicto armado. Las pocas garantías de seguridad e integridad física motivan a las comunidades afectadas por la presencia de minas al reclutamiento por parte de grupos armados ilegales. Además, son una causa del desplazamiento forzado y constituyen un obstáculo importante para el normal desarrollo de procesos de retorno, reubicación y restitución de tierras. Las minas también causan que se desvíen importantes recursos públicos a las labores de descontaminación y asistencia a víctimas, promoviendo que persista la dependencia de la asistencia internacional.

En definitiva, los costos de reparar un país cuyo territorio ha sido contaminado por minas son enormes, por cuanto estas armas acarrean consecuencias en muchos de los aspectos de las dinámicas sociales, económicas y políticas de una comunidad afectada. No obstante, no hacer esfuerzos de descontaminación simplemente prolonga las necesidades económicas y sociales de las comunidades afectadas, las cuales contribuyen a la inestabilidad política, conduciendo a nuevas tensiones y a la amenaza de nuevos conflictos y la imposibilidad de construir una paz estable y duradera.

b. El surgimiento de la Convención de Ottawa y el estado actual de su implementación

Los primeros esfuerzos hacia la regulación del uso de minas resultaron en la suscripción del Protocolo II sobre “prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos” de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, suscrito en 1980. Sin embargo, en la práctica, debido a su laxitud, este instrumento jurídico había fallado a su propósito humanitario de proteger a los civiles. En cambio, desde su adopción, el número de víctimas de minas se había venido disparando (Parlow, 1995).

Esto atizó la movilización civil internacional a favor de una prohibición total, que desencadenó una serie de gestiones diplomáticas en lo que se llamó el “Proceso de Ottawa”. Los primeros esfuerzos organizados iniciaron en 1992, con el liderazgo de seis

organizaciones internacionales de sociedad civil de origen estadounidense, francés, británico y alemán[9]. Para 1994, a este movimiento civil se sumaron el Comité Internacional de la Cruz Roja y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas y múltiples organizaciones humanitarias, otorgándole más fuerza al mensaje (Doswald-beck & Herby, 1995).

Durante el "proceso de Ottawa" se aprobaron varias resoluciones en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas que avanzaban la fuerza jurídica hacia un acuerdo internacional de prohibición total[10]. Paralelamente, con las Declaraciones de Ottawa de octubre de 1996 y de Bruselas de junio de 1997 y las conclusiones emanadas de las negociaciones de Oslo de septiembre de 1997, surgen las bases consensuadas del tratado. El 3 de diciembre de 1997 en la capital de Canadá, más de cien Estados adoptaron y firmaron la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción.

Para 1998, un año después de que Colombia firmó la Convención Ottawa en diciembre de 1997, este país era el único en toda la región en el cual se continuaban instalando MAP/MUSE/AEI. Notablemente, eran las guerrillas del ELN y de las FARC-EP y los grupos paramilitares, predominante las AUC, las que producían y venían utilizando estas armas durante años (Landmine Monitor, 1999).

***

Aspectos generales de la Convención de Ottawa

Este tratado multilateral articula la acción global contra las minas mediante un rango de disposiciones y obligaciones internacionales; mecanismos de cooperación y apoyo a la implementación; medios de verificación, seguimiento y monitoreo verificables; y plazos determinados para la descontaminación de los territorios y la destrucción de los arsenales militares de estas armas en los Estados Partes.

[9] Estas organizaciones conformarían posteriormente el comité ejecutivo de lo que hoy se conoce como la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (ICBL, por su sigla en inglés).

[10] Entre 1992 y 1998, la Asamblea General de la ONU aprobó varias resoluciones en ese sentido, principalmente: la 48/75K de 1993; la 49/75D de 1994; 50/70O de 1995; 51/45S de 1996; y la resolución 52/38 de 1998 (Organización de las Naciones Unidas, 1997).

Por sus disposiciones sobre destrucción de arsenales, desminado y asistencia a víctimas, la Convención de Ottawa trasciende de un tratado que limita el uso de un método de guerra a uno de desarme humanitario. Así es interpretado ampliamente tanto por los Estados Partes, incluido Colombia, como por todo el diverso sistema de actores que estudian problemática mundial de las minas y trabajan en pro de erradicarla (Descontamina, 2019).

Esencialmente, los países firmantes adquirieron los compromisos de: Nunca emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir minas[11]; destruir sus stocks en un plazo de 4 años[12]; destruir aquellas instaladas en zonas minadas en un plazo de 10 años[13]; identificar las zonas donde se sepa o se sospeche que hay minas y tomar medidas para su demarcación hasta que hayan sido destruidas[14]; y adoptar medidas para prevenir y reprimir cualquiera actividad prohibida por la Convención.

El tratado también dispone que, en caso de que un Estado Parte no sea capaz de descontaminar su territorio en el plazo de una década, podrá presentar solicitudes de prórroga de hasta 10 diez años adicionales ante las instancias convencionales (Reunión de Estados Parte, que se ha reunido casi que anualmente, o a la Conferencia de Examen, convocada cada cinco años) para completar esta tarea[15]. La Convención no hace mención alguna del límite de solicitudes de prórroga que un Estado Parte puede solicitar.

En cuanto a los mecanismos de cooperación y apoyo, la Convención dispone que los Estados Partes tienen derecho a solicitar y recibir asistencia de otros Estados, de las Naciones Unidas, de organizaciones regionales, o de foros intergubernamentales o no gubernamentales, en materia de equipo y material o información científica y técnica; asistencia a víctimas; educación para el riesgo; labores de limpieza de minas; y para la elaboración de un Programa Nacional de Desminado[16].

[11] Según el Artículo 1 sobre obligaciones generales, literal 1., acápite a) y b).
[12] Según el Artículo 4 sobre la destrucción de las minas antipersonal.
[13] Según el Artículo 5 sobre la destrucción de minas antipersonal colocadas en las zonas minadas, literal 1.
[14] Según el Artículo 5, literal 2.
[15] Según el Artículo 5, literal 3.
[16] Según el Artículo 6 sobre cooperación y asistencia internacionales.

En lo que tiene que ver con los medios de verificación, monitoreo y seguimiento, conforme con el tratado, cada Estado Parte debe informar luego de la entrada en vigor, y actualizar este reporte anualmente, sobre[17]: Las medidas de aplicación a nivel nacional de la Convención; el total de minas en sus stocks y la situación de su destrucción; la ubicación de las zonas minadas o con sospecha de minas y la situación de la descontaminación; la situación del cierre definitivo de las instalaciones de producción de minas.

En aplicación del tratado, unos meses después de entrado en vigor, en mayo de 1999 tuvo lugar la primera Reunión de los Estados Parte. Hasta octubre de 2019, se han llevado a cabo 17 reuniones anuales. De igual modo, cinco años después de entrada en vigor tuvo lugar la Primera Conferencia de Examen en Nairobi, Kenya, en 2004, de donde emanaron la Declaración de Nairobi y el Plan de Acción 2005-2009. En 2009, Colombia acogió en Cartagena la Segunda Conferencia de Examen, durante la cual adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Cartagena que sirvieron de guía para la implementación de las disposiciones del tratado hasta el año 2014.

En 2014, en Maputo, Mozambique, se desarrolló la Tercera Conferencia de Examen, en donde se adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Maputo. Estos documentos le imprimieron cambios importantes a la arquitectura institucional de la Convención mediante la creación, entre otros, del Comité de Implementación del Artículo 5, cuyo mandato es de particular relevancia por cuanto brinda asesoramiento a los Estados Partes sobre el cumplimiento de sus obligaciones de descontaminación y analiza las solicitudes de prórroga.

Como resultado de la Tercera Conferencia se estableció el objetivo global del 2025 como año objetivo para el cumplimiento de los Estados Partes con sus obligaciones convencionales, compromiso con al respecto del cual la delegación de Colombia decidió no alinearse pues “no estaba en capacidad de aceptar el año 2025 como plazo máximo para alcanzar el objetivo de limpiar completamente el territorio nacional de minas antipersonal” (PAICMA, 2014).

[17] Según el Artículo 7 sobre medidas de transparencia.

Así, en la Declaración de Maputo, se declara el compromiso de "intensificar esfuerzos para completar las respectivas obligaciones en los plazos establecidos (…) en la mayor medida posible para 2025" (Maputo +15 Declaration, 2014). A su turno, el Plan de Acción de Maputo 2014-2019 dispone que los Estados partes se esfuerzan por "concluir el cumplimiento de sus respectivas obligaciones (…) lo antes posible **[y no más tarde de 2025]** (…)" (Plan de Acción de Maputo, 2014)[18].

Este tratado entró a robustecer el régimen jurídico internacional para la acción global contra las minas, dedicando toda una institucionalidad multilateral a combatir esta problemática, trayendo, con ello, resultados positivos a favor de la humanidad. En efecto, en 2019, a dos décadas de entrada en vigencia de la Convención, el uso, la producción y el comercio de minas ha disminuido drásticamente. Decenas de millones de estas armas han sido destruidas y grandes porciones de tierra han sido desminadas y devueltas a las comunidades para un uso seguro (ICBL, 2018).

No obstante, son muchos los retos que persisten con miras a tener un mundo totalmente libre de minas antipersonal, máxime en 2025. Este objetivo parece aproximarse más a un propósito aspiracional y a una visión demasiado optimista que a una meta realmente alcanzable, pues no refleja las realidades del estado actual del cumplimiento de los Estados Partes con las obligaciones de la Convención ni se ajusta a las circunstancias de la coyuntura del problema mundial de las minas, particularmente en algunos países en donde se siguen instalando minas por parte de actores no estatales, como sucede en el caso colombiano.

***

El estado actual de la implementación de la Convención

La Convención de Ottawa es, en la actualidad, uno de los tratados multilaterales con mayor universalidad con 164 Estados Partes, más del 80% de los países del mundo[19]. Solo 32 Estados permanecen fuera del tratado y la mayoría de ellos no usan ni producen minas (ICBL, 2018). A excepción de Cuba y los Estados Unidos, todos los países de América hacen

[18] Traducciones no oficiales.
[19] Nota: ver Anexo 1 para observar la lista de Estados Partes y no Partes de la Convención de Ottawa.

parte del tratado, así como la mayoría de los países europeos y todos los Estados de África subsahariana (AP Mine Convention, 2018).

Pese a lo anterior, debido a la falta de información de algunos Estados Partes (como Colombia) y especialmente de algunos que no son Partes, no existe una estimación global precisa acerca de cuánta área contaminada por minas hay en el mundo hoy en día. Se conoce que hay unos 60 países y territorios contaminados, de los cuales 26 no hacen parte de la Convención[20] (ICBL-CMC, 2018). En varios de estos se estima que la contaminación es generalizada, tales como en Marruecos, Myanmar, Rusia y Siria.

Esto se suma a que se conoce que hay contaminación masiva por minas en 11 países. Uno de los casos de mayor alerta es el de la Zona Desmilitarizada que separa a las Coreas del Norte y del Sur, una de las áreas más minadas del mundo (ICBL-CMC, 2018). Por su parte, 6 países de América aún registran algún tipo de contaminación por minas, siendo Colombia el único del hemisferio categorizado dentro del nivel de contaminación pesada (ICBL-CMC, 2018).

Con respecto a la descontaminación, sobresale que 31 de los 63 Estados Partes que han reportado tener zonas minadas en sus territorios, se han declarado como libres de minas. Los otros 32 países, incluyendo a Colombia, continúan en la tarea, y a 29 de ellos se les han otorgado prórrogas[21] (Ap Mine Convention, 2018), de los cuales solo 4 se proyectan a cumplir en el plazo previsto (República Democrática del Congo, Perú, Sri Lanka y Zimbabue).

Del resto, 13 países no se proyectan a cumplir en el plazo previsto (Afganistán, Camboya, Chad, Colombia, Eritrea, Etiopia, Iraq, Senegal, Somalia, Sudán del Sur, Tayikistán, Turquía y Yemen), en otros 8 no hay certeza si se cumplirá o no (Angola, Argentina, Chile, Ecuador, Níger, Omán, Palestina, Tailandia) y 7 países solicitaron una nueva prórroga (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Chipre, Serbia, Sudán, Ucrania y Reino

[20] Nota: ver Anexo 2 sobre la estimación del nivel de contaminación por minas en países y territorios del mundo.
[21] Nota: para más detalles, ver Anexo 3 sobre cumplimiento de los Estados Partes con el Artículo 5 de la Convención de Ottawa

Unido). Por si fuera poco, en 2 países que se declararon libre de minas hay evidencia de nueva contaminación (Jordania y Nigeria).

Ahora bien, la práctica surgida de la implementación de la Convención indica que muchos Estados Partes han solicitado más de una prórroga y que, en algunos casos, los plazos concedidos exceden, en suma, los 10 años: A 13 países se les han concedido más de una prórroga (Angola, 2 prórrogas; Chad, 3; Chipre, 2; República Democrática del Congo, 2; Ecuador, 3; Eritrea, 2; Mauritania, 2; Níger, 2; Perú, 2; Senegal, 2; Tailandia, 2; Yemen, 2; y Zimbabue, 5) y a 7 países se les han concedido prórrogas que en total exceden 10 años de plazo (Angola, 13 años de prórroga; Chad, 10 años y 2 meses; Ecuador, 13 años y 3 meses; Perú, 15 años y 8 meses; Senegal, 12 años; Tailandia, 14 años y 6 meses; Yemen, 11 años; Zimbabue, 16 años y 10 meses).

De este análisis también se puede concluir que 10 de los 12 Estados Partes con contaminación masiva han solicitado al menos una prórroga y que ninguno se proyecta a cumplir en el plazo previsto. Además, que 4 de los 8 Estados Partes con contaminación pesada, categoría en la que está Colombia, han solicitado al menos una prórroga, de los cuales solo Zimbabue se proyecta a cumplir en el plazo previsto.

También se puede observar que hay 3 Estados Partes cuyos plazos exceden la meta aspiracional de 2025: Croacia e Iraq, cuyos plazos de prórroga van hasta marzo de 2026 y febrero de 2028, respectivamente; y Sri Lanka, para el cual la Convención entró en vigor en junio de 2018, por lo que su plazo original se extiende hasta junio de 2028. Lo anterior, en menoscabo del propósito de 2025 como el año en el los Estados Partes de la Convención aspiran a declarar al mundo libre de minas antipersonal.

En términos de víctimas, si bien las actividades de desminado humanitario y los esfuerzos de educación para el riesgo han redundado en una reducción significativa en el número de víctimas en la mayoría de los Estados Partes, 2017 fue el tercer año consecutivo con un número excepcionalmente alto de víctimas de minas y restos explosivos de guerra, con 7.239 afectados, de los cuales 87% fueron civiles, 47% corresponde a niños y 13% a mujeres y niñas (ICBL-CMC, 2018).

En lo que tiene que ver con eliminación de arsenales, al menos 158 de los 164 Estados Partes no almacenan minas, incluyendo 92 de ellos que han finalizado la destrucción de stocks. En total, se ha registrado la inhabilitación segura de más de 54 millones de minas (ICBL-CMC, 2018). No obstante, 2 Estados Parte (Grecia y Ucrania) han excedido el plazo de 4 años para destruir su arsenal de minas antipersonal y al menos 30 de los 32 Estados que no hacen parte de la Convención mantienen importantes arsenales que se estiman en cerca de 50 millones de minas terrestres[22] (ICBL, 2018).

En lo que respecta a fabricación y transferencia, sobresale que 34 de los 50 países que solían producir minas ahora son partes de la Convención, y de los más de 50 que han producido estas armas en algún momento en el pasado, 41 Estados han cesado la fabricación, incluyendo 4 que no hacen parte del tratado[23]. En efecto, desde 1999 no se ha documentado ninguna transferencia de minas Estado-Estado y al menos 9 Estados no parte tienen moratorias a la exportación de minas[24] (ICBL-CMC, 2018). Sin embargo, 11 países continúan produciendo estas armas convencionales[25] (ICBL, 2018).

De otra parte, la continuidad de las dinámicas de conflicto y de disputa por el control territorio por parte de actores no estatales en algunos países, como en el caso colombiano, ha resultado en nueva contaminación y victimización, a la vez que dinámicas de inseguridad impiden el desarrollo de desminado humanitario en algunas zonas alrededor del mundo. En 2017 y 2018, las situaciones de inseguridad restringieron el acceso de operaciones de desminado a algunas áreas contaminadas o con sospecha de contaminación por minas en 8 Estados Partes (Chad, Colombia, República Democrática del Congo, Etiopía, Jordania, Senegal, Tailandia y Turquía) (ICBL-CMC, 2018).

De igual modo, en algunos Estados Partes, se continúa empleando, almacenando y/o produciendo estos artefactos, sobre todo de manera improvisada y/o artesanal y por parte de actores armados no estatales (AP Mine Convention, 2018), como sucede en el caso colombiano. En 2017 y 2018, se registraron casos de nueva contaminación y victimización

[22] Las mayores reservas de minas antipersonales están en manos de: Rusia, Pakistán, India, China y los Estados Unidos.
[23] Egipto, Israel, Nepal y los Estados Unidos.
[24] China, India, Israel, Kazajstán, Pakistán, Rusia, Singapur, Corea del Sur y los Estados Unidos.
[25] China, Cuba, India, Irán, Myanmar, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Singapur, Corea del Sur y Vietnam.

por AEI en: Afganistán, Camerún, Chad, Colombia, Iraq, Mali, Nigeria, Somalia, Sri Lanka, Turquía, Ucrania y Yemen (ICBL-CMC, 2018).

A modo de conclusión, resulta evidente que, si bien se reportan avances positivos sin precedentes logrados durante las dos décadas de implementación del tratado, restan grandes retos con miras al cumplimiento total y definitivo con los propósitos de la Convención, sobre todo en 2025. Adicionalmente, dichos retos están relacionados principalmente con dinámicas de conflictos armados vigentes, la continuidad en la instalación de minas (especialmente de fabricación artesanal y por parte de actores no estatales) y la existencia de zonas minadas en territorios en disputa y en áreas de difícil acceso.

En últimas, tal como ocurre en el caso colombiano, la continuidad en la instalación de minas por parte de actores no estatales en estos países donde persisten dinámicas de conflicto y disputa armada, la problemática de afectación y victimización seguirá representando una amenaza inminente a la construcción de paz sostenible y duradera en las comunidades afectadas y un riesgo considerable a la generación de nuevas tensiones. Del mismo modo, en estos países con problemáticas particulares de afectación por minas, el desminado humanitario continuará figurando como una oportunidad y una necesidad en la labor de estabilización de la seguridad y construcción de paz en los territorios afectados.

c. La problemática de las minas antipersonal en Colombia

La problemática nacional de MAP/MUSE/AEI puede ser analizada a partir de las dinámicas propias del conflicto armado y de disputa por el control territorial. Incluso luego de la entrada en vigor de la Convención de Ottawa para el Estado colombiano en 2001, los grupos armados ilegales continuaron haciendo uso de estas armas en el curso de la confrontación armada[26] (CNMH, 2017).

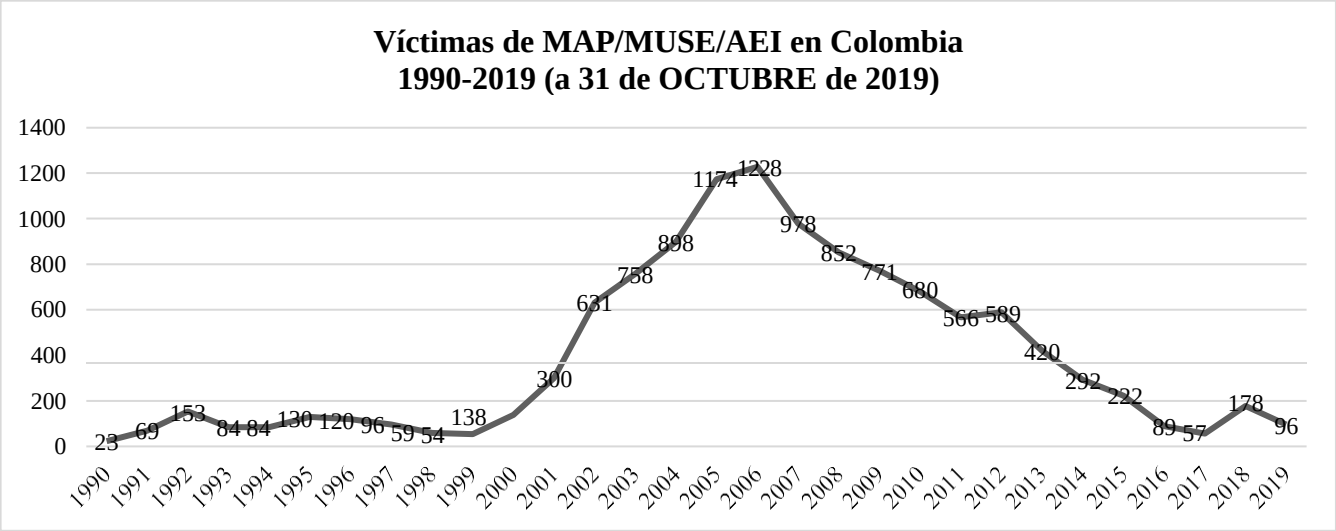
Durante la década de los noventa, Colombia se unió a los esfuerzos internacionales para proscribir el uso de minas y apoyó expresamente las gestiones globales encaminadas en

[26] Solo existe registro de que el Estado recurrió al uso de MAP para proteger cierta infraestructura militar, energética y de comunicaciones y como parte de la doctrina militar defensiva, y no como parte de una estrategia táctica ofensiva para emprender contactos armados con los actores ilegales.

ese sentido (Presidencia de la República, 2019). En la misma década, un período de expansión territorial e intensificación de la actividad guerrillera[27] (Echandía, 2014), el uso de minas en el país comenzó a ser más visible.

Para esos años, la victimización por MAP/MUSE/AEI registraba un nivel de ocurrencia bajo pero constante, tal como evidencia la gráfica 1. Entre 1990 y 1999 se registraron 861 víctimas. Para entonces, la guerrilla del ELN era el actor que más utilizaba minas, con el objetivo de intentar compensar su incapacidad militar y mantener el control territorial (CNMH, 2013). Las FARC-EP, en el marco de su Octava Conferencia en abril de 1993, oficializaron el uso de minas como parte de su estrategia de guerra (Semana, 2014).

Gráfica 1. Víctimas de MAP, AEI y MUSE en Colombia de 1990 hasta 2019[28]



Fuente: Elaboración propia con información de Descontamina Colombia.

En 1996, el Gobierno nacional ordenó a INDUMIL detener la producción de minas. Las instalaciones de producción de estas armas fueron desmanteladas en noviembre de 1999, en cumplimiento temprano con las obligaciones que establecería la Convención. Con la Ley 554 del 2000 el Congreso de la República aprobó el tratado, entrando en vigor el 1 de marzo de 2001, fecha a partir de la cual iniciaron los plazos correspondientes para Colombia.

[27] Enmarcado también dentro de los períodos del conflicto armado interno que utilizó el Centro Nacional de Memoria Histórica, así: "el tercero (1996-2005) corresponde al periodo de recrudecimiento del conflicto armado, que implicó la expansión del ELN y las FARC hasta alcanzar su máxima expresión, pero también del paramilitarismo y del narcotráfico" (CNMH, 2017).
[28] Corte a 31 de octubre de 2019.

Durante los primeros años de implementación de la Convención, como se observa en la Gráfica 1, entre el año 2000 y hasta el 2006 se registró un crecimiento vertiginoso del número de víctimas de minas (5.127). Para entonces, el uso de estas armas se había convertido en una táctica militar preferida de las guerrillas, en un intento de compensar la pérdida de su iniciativa militar y contener el avance paramilitar y la ofensiva del Estado (CNMH, 2013).

***

El inicio de la implementación de la Convención de Ottawa en Colombia

Este inicio estuvo determinado por unos primeros esfuerzos normativos e institucionales insuficientes para contrarrestar el aumento disparado de contaminación y victimización. El desminado humanitario durante estos primeros años fue inexistente y así permaneció hasta el 2007. Pese a algunas facilidades para la gestión de información y a la institucionalidad recién creada, el Estado se enfrentaba a una problemática cada vez más compleja, en el marco de un período del conflicto en el que la lucha armada se recrudeció.

En 2001, el Estado colombiano hace un intento por institucionalizar la AICMA mediante la creación del "Programa Nacional para la Prevención de accidentes y atención a víctimas", el cual tuvo poco o ningún efecto sobre el alarmante aumento de víctimas. Un año después, con la Ley 759 de 2002, se crean las primeras instancias institucionales para el desminado humanitario en el país: la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Contra las Minas Antipersonal (CINAMAP) y el Observatorio de Minas Antipersonal, adscritas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La CINAMAP, desde su creación y hasta la actualidad, ha funcionado como el espacio intersectorial[29] que integra a múltiples entidades, sectores administrativos, organismos de control y a la fuerza pública, en el marco del cual se articula el proceso de toma de decisión del desminado humanitario en Colombia. A la luz de las transformaciones institucionales que ha surtido el Estado a lo largo de estos años, la Comisión está actualmente conformada por:

[29] Cuando con "sector" se refiere a los sectores administrativos del Estado colombiano.

- La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), autoridad nacional en materia de AICMA, la cual ejerce la Secretaría Técnica de la Comisión;
- los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional, y de Salud y Protección Social;
- el Departamento Nacional de Planeación;
- la Comandancia General de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional;
- la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación;
- y representantes de Organizaciones No Gubernamentales especializadas.

Por su parte, el Observatorio de Minas, desde su creación en 2002 y hasta su conversión en el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) en 2007, estuvo a cargo de recopilar, sistematizar y actualizar toda la información sobre el tema de minas, así facilitar la toma de decisiones en prevención, señalización, remoción de minas y atención a víctimas (Secretaría Senado, 2019). En cumplimiento de ese mandato, el Observatorio puso en marcha un sistema de información en eventos (es decir, accidentes e incidentes) generados por MAP/MUSE/AEI en el país.

Para el periodo entre 1990 hasta el 2001, el Observatorio recogió registros del Departamento Administrativa de Seguridad – DAS y de prensa[30] para construir una la línea base de eventos (Observatorio de Minas Antipersonal, 2003). Para el periodo desde del 2002 en adelante, inició un proceso de registro sistemático (con insumos del Ministerio de Defensa, autoridades territoriales, entre otros), utilizando un Sistema de Gestión de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonal (IMSMA, por su sigla en inglés), implementado en Colombia gracias al apoyo del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD, por su sigla en inglés) y del gobierno suizo (OACP, 2019).

Ni la CINAMAP ni el Observatorio fueron concebidos, en principio, con el objetivo de contener o reducir la creciente contaminación por MAP/MUSE/AEI en el país. Tampoco estuvieron articulados en función de una política pública de AICMA o del desminado humanitario como prioridad estratégica del gobierno de turno. Prueba de ello, es que no hubo

[30] de medios como El Tiempo, El Espectador, El Colombiano, El País, Vanguardia Liberal y El Heraldo

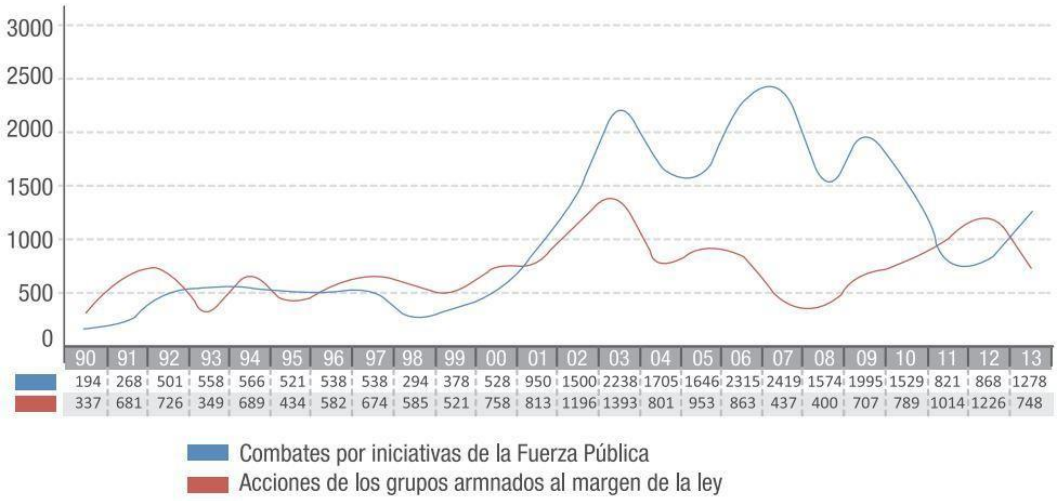
referencia alguna a la problemática de las minas ni a acciones concretas para enfrentarlas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 de la primera administración del gobierno del Presidente Álvaro Uribe, como sí la habrá en los Planes que le han sucedido hasta ahora.

Para entonces, las guerrillas de las FARC-EP y ELN venían registrando un crecimiento histórico en el número de combatientes y una expansión de su presencial territorial sin precedentes, a lo que se suma que las FARC-EP habían utilizado tácticamente las negociaciones de paz durante el gobierno del Presidente Pastrana para ampliar su dominio territorial y aumentar su protagonismo armado (Echandía, 2014).

Al final de la administración Pastrana se concibe y se da inicio a la implementación del Plan Colombia y, con ello, a la transformación estructural de las Fuerzas Militares, reformas que tuvieron continuidad durante el primer Gobierno del Presidente Uribe (2002-2006), administración durante la cual se pone en marcha la Política de Defensa y Seguridad Democrática y el Plan Patriota, estrategias centradas sustancialmente en la recuperación del territorio por la vía militar.

Este conjunto de elementos desencadenó un periodo de recrudecimiento generalizado del conflicto, determinado en gran parte por la alta actividad paramilitar y por la retoma de la iniciativa militar del Estado (CNMH, 2017). Como se evidencia en la gráfica 2, esto se tradujo en un aumento en la intensidad de la lucha armada (Salas-Salazar, 2016).

Gráfica 2. Acciones armadas de la Fuerza Pública y de los GAML



Fuente: Observatorio de la Consejería Presidencial para los DD.HH. (2015)

En reacción a la acción ofensiva de la Fuerza Pública, las guerrillas, en su intento por contener el avance del Estado, recurrieron al principio de "economía de fuerza"[31] como maniobra defensiva, lo que implicó el sabotaje, los hostigamientos y el uso de MAP/MUSE/AEI de manera indiscriminada (CNMH, 2017).

Como observa en la gráfica 3, el aumento de los enfrentamientos coincide en buena medida con el aumento de los accidentes por MAP/MUSE/AEI. Esto sugiere que los accidentes por minas entre 2002 y 2006 guardan una estrecha relación con el debilitamiento de las guerrillas y con el comportamiento de los combates por iniciativa de las FF.MM. (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015).

Gráfica 3. Número de combates y accidentes por MAP/MUSE/AEI

Fuente: Observatorio de la Consejería Presidencial para los DD.HH. (2015)

La literatura sobre el tema arroja que durante ese período (2001-2006), las minas fueron utilizadas como el arma preferida para intentar contener el avance de la Fuerza Pública, para proteger zonas estratégicas ligadas al desarrollo de economías ilícitas y como repliegue de retaguardias de las tropas guerrilleras (Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2015).

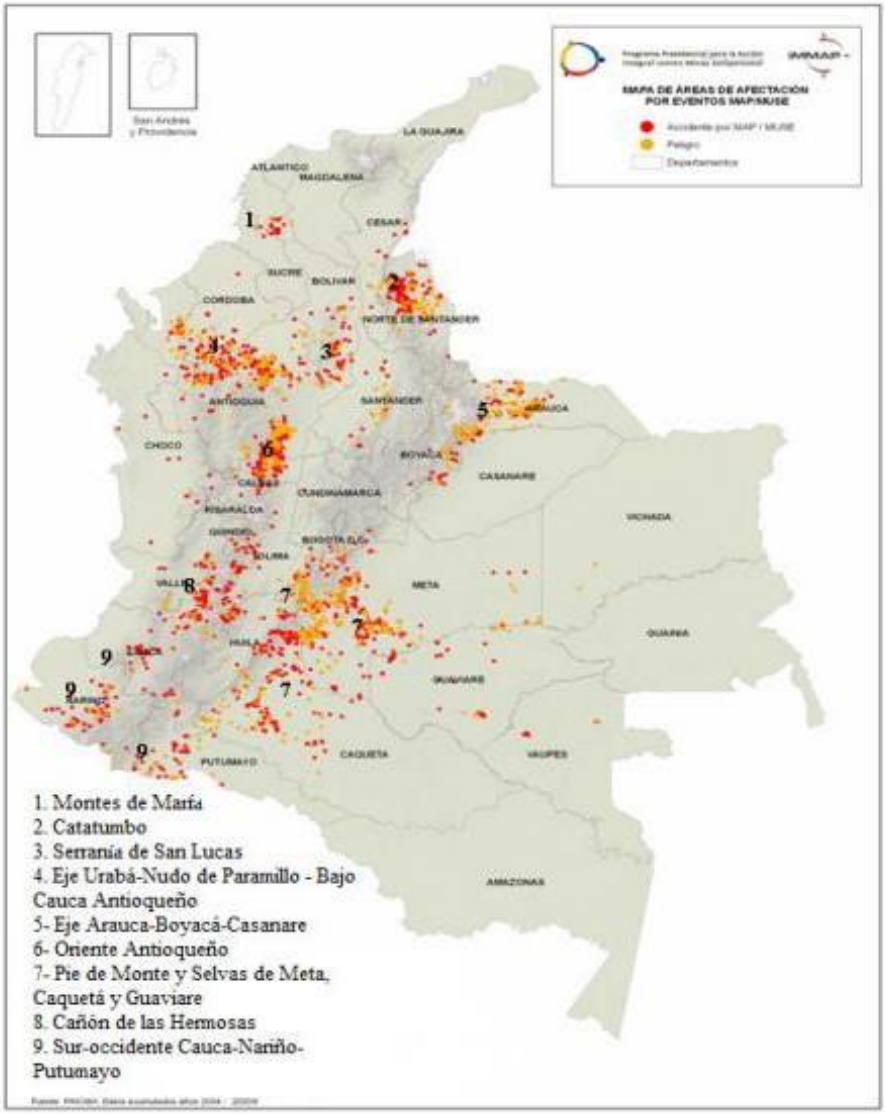
[31] Uno de los siete principios acuñados por Von Clausewitz que dicta evita exponer las fuerzas propias a enfrentamientos en los que no se cuente con ventaja y emplear toda la energía disponible de combate de la manera más eficaz posible, asignar un poder de combate mínimo esencial a los esfuerzos secundarios.

Esta correlación entre conflicto armado, economías ilícitas y uso de minas se hace más notable cuando se analizan los eventos por minas desde las subregiones más afectadas del país. Así, un análisis de la distribución territorial del conflicto y de la presencia de cultivos ilícitos arroja una relación directa con la dispersión regional de los eventos por MAP/MUSE/AEI. A continuación, se retoman algunos ejemplos:

1. Oriente antioqueño. Entre 2003 y 2006 los accidentes por minas se incrementaron significativamente al ritmo de los combates en el marco de la Operación Marcial. Entre 2007 a 2013, las FARC-EP perdieron control territorial en esta zona y disminuyeron los combates y, por ende, los eventos por MAP y MUSE.
2. Norte de Antioquia, el Bajo Cauca y el Nordeste de Antioquia. Entre 2003 y 2006 hubo alta accidentalidad por minas. Estos números aumentaron entre 2007 y 2013. Esto se explica porque la zona continuó siendo escenario de las principales operaciones militares de la Fuerza Pública contra grupos armados organizados en el departamento de Antioquia.
3. Montes de María. En esta subregión, luego de ser declarada como Zona de Consolidación y Rehabilitación, aumentaron las operaciones militares. Entre 2003 y 2006 esta subregión registró el número más alto de eventos por MAP y MUSE. En 2007 fue abatido uno de los principales cabecillas del Bloque Caribe de las FARC-EP y en los años posteriores esta guerrilla perdió presencia territorial en esta subregión. Con ello, los eventos por MAP y MUSE disminuyeron considerablemente.
4. Norte de Santander y Catatumbo. En esta subregión del país, los accidentes por MAP/MUSE/AEI se concentraron en las áreas altas del Catatumbo, zonas muy afectadas por la presencia de cultivos ilícitos y donde en predominaron las operaciones militares sostenidas.
5. Región Caribe. Históricamente, esta región ha sido de las menos afectadas en términos de eventos por minas. Sin embargo, el mayor registro de estos eventos se registró en zonas de repliegue retaguardia de las guerrillas, las cuales son esencialmente zonas montañosas en esta región (Nudo de Paramillo, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de San Lucas y Serranía del Perijá). En estas zonas sí aumentaron los eventos por minas a medida que aumentó la ofensiva militar del Estado.

Este análisis subregional pone en evidencia la lógica de que, virtualmente, todas las zonas que presentaron registros altos de eventos por MAP/MUSE/AEI son, a la vez, zonas donde se intensificaron las operaciones militares y/o que involucran cultivos de coca y corredores de droga. Adicionalmente, este análisis regional permite apreciar el comportamiento territorial de la problemática de las minas en el país.

Mapa 1. Focos de concentración subregional de eventos por MAP/MUSE/AEI en Colombia (2000-2008)



Fuente: PAICMA (2009)

Si bien 31 de los 32 departamentos registraron algún tipo de contaminación, esta no se distribuyó homogéneamente en todo el territorio nacional, ya que: 6 departamentos (Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Santander y Norte de Santander) concentraron más de la mitad de los eventos; la afectación se concentró casi que totalmente en zonas rurales[32]; y existen focos municipales[33] de concentración en ciertas subregiones[34], tal como se evidencia en el mapa anterior.

En definitiva, de estos primeros y peores años de la problemática (en términos de victimización), se puede concluir que el uso sistemático e indiscriminado de MAP/MUSE/AEI por parte de los grupos armados ilegales da cuenta de una estrategia defensiva derivada de la iniciativa militar de la Fuerza Pública y de la debilidad estructural de estos grupos para contenerla. Asimismo, da cuenta que la estrategia de recuperación del territorio, sin tomar mayores acciones en materia de acción contra las minas, resultó en una compleja problemática de contaminación en focos subregionales donde se concentró la confrontación armada y el desarrollo de economías ilícitas.

***

El desminado militar y el Plan Nacional de Acción Integral (2004-2009)

En 2004[35] y hasta 2010 se emprendieron las primeras operaciones de desminado militar en la historia del país, con la remoción de las minas instaladas por la Fuerza Pública en 35 bases militares[36] en 19 departamentos. Esta tarea motivó la creación del primer pelotón

[32] Entre 2002 y 2006, el 98% de los eventos ocurrieron en zona rural y el 2% en zona urbana (DNP, 2007).
[33] Entre 1990 y 2009, 9 municipios concentraron el 70% de las víctimas por MAP/ MUSE/AEI: Vistahermosa (Meta) con 249; Tame (Arauca) con 239; San Vicente del Caguán (Caquetá) con 190; San Carlos (Antioquia) con 145; Montañita (Caquetá) con 141; Ituango (Antioquia) con 124; El Carmen de Bolívar (Bolívar) con 115; Tibú y Teorama (Norte de Santander) con 111 (PAICMA, 2008).
[34] Montes de María; Catatumbo; Serranía de San Lucas; Eje UPB (Urabá, Nudo de Paramillo, Bajo Cauca Antioqueño), Eje ABC (Arauca, Boyacá, Casanare), Oriente Antioqueño, Pie de Monte y Selvas de Meta, Caquetá y Guaviare, Cañón de las Hermosas, Sur Occidente (Cauca, Nariño y Putumayo).
[35] El Plan Nacional para la destrucción de arsenales y el Desminado Humanitario de las Bases militares se estableció en 2002 a través de la orientación de la CINAMAP y la coordinación del Observatorio de Minas Antipersonal. Las operaciones iniciaron en 2005.
[36] Mamonal, Cerro Pita, El Bagre, Cerro Neiva, Escuela de Fuerzas Especiales, Cerro Neusa, Cerro Piojó, Cerro Alguacil, Hobo, Argelia, Cerro Oriente, Tame, Toledo, Campanario, Tarapacá, La María, Gabinete, El Sireno, La Pedrera, Gualy, Montezuma, Santa Rosa, Puerto Nariño, Munchique, Cerro Tokio, Mecana, Pan de Azúcar, Mochuelo, El Tigre y La Tagua.

de desminado, conformado por integrantes de la fuerza pública[37], quienes estuvieron a cargo de las operaciones. La labor resultó en la descontaminación de 158.830 m², en los cuales fueron destruidas 3472 MAP y 90 MUSE (Desconamina Colombia, 2018).

Como se evidencia en la gráfica 2, el Estado fue adquiriendo y aumentando su capacidad operacional nacional para desminar gracias a que el desminado de las bases militares fue realizado exclusivamente por efectivos militares. Sin embargo, no fue sino hasta 2007 que se dieron las primeras operaciones de desminado humanitario como tal (en poblaciones civiles) y hasta 2012 cuando se entregó el primer municipio libre de sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI.

Cuadro 1. Desminado en bases militares entre 2004 y 2010

Año	Área despejada (m²)	MAP destruidos	MUSE destruidas	Total artefactos destruidos
2004	-	-	-	-
2005	4.831	400	-	400
2006	3.260	98	1	99
2007	18.383	452	1	453
2008	38.578	347	15	362
2009	45.948	1.466	20	1.486
2010	47.832	709	53	762
Total	**158.831**	**3.472**	**90**	**3.562**

Fuente: Elaboración propia con cifras de OACP

En octubre de 2004, en cumplimiento con la Convención, el Gobierno nacional completó la eliminación de sus arsenales de minas con 18.531 MAP destruidas, reservando 986 para entrenamiento militar (Semana, 2014), figura contemplada en el tratado. Para el mismo año, Colombia participó en la primera Conferencia de Examen, durante la cual compartió con los Estados Partes mundo que "(…) los grupos armados ilegales han seguido utilizando minas antipersonal de modo masivo e indiscriminado" en el país (Primera Conferencia de Examen, 2005), escenario que no ha cambiado mucho 15 años después.

[37]En 2006 se añadirían tres pelotones más y conformarían la Compañía de Desminado Humanitario, posteriormente ascendida a Batallón de Desminado No. 60 "Coronel Gabino Gutiérrez" – BIDES a partir de 2009 y Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario – BRDEH a partir de 2016.

En esa instancia multilateral, la delegación colombiana además de rendir informe sobre los avances en materia de implementación de la Convención, informó sobre la elaboración de su primer plan de acción contra las minas: el Plan Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar (2004-2009)[38]. Este Plan de cuatro pilares, siendo uno de ellos el cumplimiento del tratado, dispuso la formación de 7 grupos divisionarios de la Escuela de Ingenieros Militares con la tarea de "responder a las situaciones de emergencia humanitaria creadas por la presencia de minas antipersonal" (Primera Conferencia de Examen, 2005).

Este primer esfuerzo del Estado de desarrollar operaciones de desminado humanitario en comunidades estuvo limitado a la contención de "emergencias humanitarias"[39] determinadas, esfuerzos deficientes durante unos años (2005 y 2006) en el que país ocupó el deshonroso primer lugar en nuevas víctimas a nivel global (CNMH, 2017). En sí, el Plan no contó con una estimación de la magnitud de la contaminación ni contempló estrategias o cronogramas que buscaran iniciar la limpieza sistemática y constante del territorio.

En 2007, seis años después de entrada en vigor la Convención en Colombia, se realizó la primera operación de desminado humanitario (de Atención a Emergencias Humanitarias) que resultó en el despeje de 15.757 m² y la destrucción de 255 MUSE en el municipio de San Carlos (Antioquia) por parte de la recién creada Compañía de Desminado Humanitario (Descontamina Colombia, 2019).

***

Una visión estratégica hacia el desminado humanitario y la creación del PAICMA

A diferencia del plan de Gobierno de su primer mandato, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 de la Administración Uribe sí contenía un acápite sobre MAP y

[38] El Plan fue aprobado por la CINAMAP el 10 de agosto de 2004.

[39] Se entiende por emergencias humanitarias, aquellas situaciones en las que la vida e integridad personal de la población civil se encuentran en inminente peligro por la afectación de las minas antipersonal y/o los artefactos explosivos abandonados sin explotar, en sus territorios, lugares de afluencia común o tránsito necesario (DNP, 2007).

MUSE, como parte de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)[40]. La PCSD le imprimió un nuevo enfoque al abordaje de la problemática de las minas en Colombia, uno tal que advirtió que la acción del Estado contra este flagelo constituía un elemento fundamental para consolidar los avances en materia de control del territorio, toda vez que, según el documento, la acción contra las minas apoya el restablecimiento del Estado Social de Derecho en las comunidades afectadas (PAICMA, 2008).

En línea con lo anterior, el plan de gobierno hizo hincapié en los obstáculos más prominentes hacia el cumplimiento del Estado con el artículo 5 del tratado de Ottawa: (1) las MAP siguen siendo utilizadas como arma de guerra por los GAML; (2) no existe información (precisa) sobre el número ni la composición de las MAP instaladas o almacenadas por estos actores; (3) el Estado carece de los recursos económicos y humanos suficientes para lograr el desminado total del territorio nacional; y (4) resulta difícil para el Estado garantizar que los GAML dejen de instalar MAP (DNP, 2007).

Estos obstáculos que identificó el Gobierno nacional hace 13 años persisten hoy en día, por eso ha sido importante que este reconocimiento de las complejidades de la problemática nacional y la importancia de las acciones para confrontarla se hiciera a ese nivel político. La nueva visión estratégica que se desprendió de esto ha sido crítica para la respuesta institucional que, en adelante, dio el Estado al desminado humanitario y al cumplimiento de los compromisos convencionales.

En términos prácticos, el PND dio el impulso político para que la institucionalidad emprendiera esfuerzos mediante 2 estrategias: (1) Avanzar en la identificación de áreas prioritarias para el desminado, para lo cual se propuso realizar la señalización y/o limpieza de peligro en 50 municipios de alto riesgo; y (2) Dotar al Estado colombiano de estructura institucional y operativa que actúe de manera oportuna, coordinada y descentralizada para la reducción del riesgo y la mitigación de impactos de MAP/MUSE.

[40] 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 restablecimiento de la plena autoridad del Estado y el normal funcionamiento de las instituciones nacionales y locales" (DNP, 2007).

La primera propuesta nunca se llevó a la realidad durante el período de vigencia del PND. Para 2008, pese a que ya se habían activado 2 pelotones adicionales de desminado humanitario, lo que completaba una capacidad nacional de 6 pelotones, los esfuerzos de despeje en comunidades seguían siendo deficientes. Ese año solo se ejecutaron 3 operaciones que resultaron en 74.243 m² de área despejada en los municipios de San Francisco (Antioquia) y San Jacinto (Bolívar) (PAICMA, 2008).

En cuanto a la segunda estrategia, en junio del mismo año, mediante el Decreto 2150 de 2007, se crea el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – PAICMA, en reemplazo del Observatorio y conservando las mismas funciones, aunque esta vez bajo la supervisión de la Vicepresidencia de la República. Su creación significó un salto cualitativo importante para el andamiaje institucional en materia de AICMA que permitió al Estado colombiano continuar, de manera más estructurada, con el diseño y la implementación de acciones estratégicas para cumplir con los compromisos convencionales.

***

La Política de Largo Plazo 2009-2019 y el CONPES 3567 de 2009

Entre marzo de 2008 y febrero de 2009, el PAICMA, en concierto con la comunidad AICMA en Colombia[41], lideró el proceso de diseño, formulación, socialización y aprobación de un marco de política pública de largo plazo que orientaría la ejecución de la AICMA en el país. Así surge la Política Nacional de Acción Integral contra MAP/MUSE/AEI (2009 – 2019)[42], aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante el documento 3567 de 2009.

La construcción de esta política pública, una de las tareas pendientes de aplicación de la Ley 759 de 2002, estuvo fundamentada en un análisis más completo acerca de la

[41] Término utilizado recurrentemente por la autoridad nacional en materia de minas en Colombia para referirse al conjunto de actores de diversa naturaleza que tienen un papel en la AICMA en el país: autoridades locales, entidades sectoriales, la Fuerza Pública, organizaciones sociales, instituciones educativas, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), Organizaciones del Tercer Sector, Gobiernos Donantes, Agencias Internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil y Centros de Pensamiento Internacionales, entre otros. Según PAICMA 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 (PAICMA, 2008).

[42] Aprobada previamente por la CINAMAP en noviembre de 2008.

problemática de las minas en Colombia y de su impacto multidimensional en las comunidades afectadas, un logro estratégico en todo sentido para la institucionalidad. A continuación, se resaltan algunos de sus elementos clave:

En primer lugar, el cambio de enfoque de uno de intervención humanitaria hacia uno de derechos. La Política de Largo Plazo comprendió que la problemática de las minas va más allá de las consecuencias humanitarias, tomando en cuenta la clara vulneración a derechos fundamentales como la vida digna, la integridad, la libertad y la movilidad, así como el obstáculo para el desarrollo económico y la superación de la pobreza que constituye.

Esta política observó que el enfoque de derechos representaba un "salto cualitativo" frente a los imperativos del enfoque de intervención humanitaria. Mientras que el ámbito de intervención humanitaria se concentra en aliviar y satisfacer las necesidades básicas de los individuos afectados, el enfoque de derechos procura orientar la AICMA para garantizar el desarrollo humano de las comunidades afectadas (PAICMA, 2008).

A partir de este nuevo enfoque se desprendió un propósito fundamental renovado de velar, en últimas, porque "el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no sea obstaculizado por la contaminación del territorio por MAP, AEI y MUSE" (PAICMA, 2008).

El cambio de enfoque representó un giro rotundo y definitivo, aunque tardío (7 años de entrada en vigor la Convención y a 2 años de terminarse el primer plazo previsto en el Artículo 5), al abordaje de la problemática de las minas en el país. No obstante, la implementación de esta política, en términos de resultados, quedó lejos del progreso deseado con la descontaminación del territorio nacional.

El segundo lugar, la política hace un ejercicio de desconstrucción de la problemática de las minas en el país, del cual se identificaron dos grandes obstáculos de cara a la descontaminación del territorio. La primera es la extensión incontrolada de la contaminación por MAP/MUSE/AEI y la imposibilidad de predecir su dinámica, lo que se debe principalmente a que: (i) es imposible garantizar que el número de campos minados no aumente en el futuro y que los campos desminados no sean recontaminados por los GAML,

y a que (ii) el patrón de contaminación del territorio es variable, móvil y asociados a estrategias de control territorial y localización de enfrentamientos armados.

Con esto se comprendió que uno de los retos más difíciles de sortear para el cumplimiento con la Convención de Ottawa era la imposibilidad de identificar con precisión las áreas donde se encuentran ubicadas las minas y determinar la magnitud de la contaminación en el territorio. Así las cosas, la dificultad para la identificación, recopilación y verificación de la información para la selección de las áreas a descontaminar se convierte en un aspecto crítico.

La segunda arista tiene que ver con que las herramientas disponibles para las operaciones de desminado humanitario no pueden desplegarse de manera inmediata ni producen resultados sobre la contaminación en el largo plazo. Esto se explica en que (i) son insuficientes los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para el desminado frente a lo extenso que puede llegar a ser la contaminación, y (ii) al alto grado de dificultad para desplegar de forma inmediata estas capacidades debido a la dispersión, confinamiento y condiciones geográficas accidentadas de las zonas presuntamente contaminadas.

En este punto, se comprendió que la falta de información resulta no ser el único gran obstáculo para descontaminar el país y cumplir con la Convención, pues aun en un escenario de información completa, las capacidades nacionales disponibles no eran suficientes para desplegar la cantidad de intervenciones que se hubieran requerido.

Por último, la Política también se encontró con otro reto operacional relacionado con que las técnicas aplicadas para la fabricación artesanal de minas por parte de los GAML eran cambiantes y adaptables. Se sabía que, en algunos casos, la carga explosiva de los AEI era más potente de lo que se suele utilizar en minas industriales, que estaban equipados con distintos mecanismos de activación o que en para su fabricación se utilizaba cualquier tipo de materiales prohibidos internacionalmente que dificultaban su detección mediante técnicas convencionales[43].

[43] En efecto, se tenía evidencia de la existencia de múltiples tipos minas improvisadas: de tipo química (de activación por presión), tipo eléctrica (de activación por presión, por movimiento, por tropiezo y de tensión por presión), tipo pirotécnica por tropiezo) (Semana, 2014).

En suma, sin información precisa ni los recursos suficientes, con un territorio de condiciones geográficas escarpadas en el que los GAML continuaban instalando AEI adaptables y cambiantes, en el curso del conflicto armado, a la institucionalidad le restaba un estrecho margen de acción. No obstante, este ejercicio de deconstrucción de las particularidades y complejidades de la problemática de las minas en el país representó un insumo fundamental para la futura planeación estratégica en materia de desminado.

En tercer lugar, la política dispuso de un Plan de Acción Integral 2009-2019 para atender presupuestal y operativamente la problemática de las minas, a través de 2 objetivos específicos: (i) caracterizar la dimensión de la contaminación del territorio con el fin de precisar los compromisos en materia de desminado humanitario; y, (ii) ajustar la capacidad nacional de desminado humanitario, con miras al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en acción contra minas.

La caracterización era otra de las tareas pendientes desde la entrada en vigor de la Convención, para cuyo fin el Plan se propuso entregar dos productos: primero, una definición del impacto de las MAP/MUSE/AEI sobre las comunidades afectadas mediante el desarrollo de un Estudio de Impacto Socioeconómico, que nunca se llevó a cabo en la escala deseada. Segundo, una clasificación y priorización de las áreas con sospecha de contaminación en zonas con y sin amenaza evidente, a partir de la cual se habría logrado descartar la ausencia de peligro de minas mediante Estudios No Técnicos y delimitar con mayor exactitud las zonas que habrían requerido despeje.

Por su parte, el objetivo de ajustar la capacidad nacional consistió en implementar la reforma que naturalmente correspondía al cambio de enfoque hacia uno de desarrollo humano, lo que implicaba para la institucionalidad generar dos productos ampliar la capacidad nacional logística, técnica y tecnológica (de las FF.MM.) para el despliegue de operaciones de desminado, y desplegar operaciones en el territorio de forma regulada.

Para construir el primer producto, el Plan se propuso desarrollar, por un lado, un esquema de capacitación ajustado a las realidades nacionales que permita consolidar la experticia de las unidades militares, integrar lecciones aprendidas y generar nuevos

conocimientos en el ámbito de desminado en el país; por otro lado, adoptar nuevas tecnologías disponibles y promover la investigación y desarrollo a nivel nacional.

En lo que respecta al segundo producto, esto quería decir que las operaciones se supediten en función de los resultados de los ejercicios de caracterización y priorización de las áreas a descontaminar, de manera que, con base en el comportamiento territorial de la afectación por minas, las operaciones puedan llevarse a cabo también desde una focalización geográfica diferenciada.

Para concluir, cabe hacer especial énfasis en que el esfuerzo institucional que resulta en la primera política pública para la AICMA, representa una base sólida, aunque -de nuevo- tardía, para el inicio de acciones más efectivas hacia el cumplimiento del Estado con las obligaciones internacionales de desminado humanitario. No obstante, este Plan de Acción entró a ser el cuarto plan institucionalizado desde la entrada en vigor de la Convención y su puesta en marcha iniciaría en 2010, un año antes de que venciera el plazo de marzo de 2011 y a casi una década de vigencia para el país del tratado de prohibición total.

A lo anterior es debido sumarle que, con la solicitud de prórroga que solicitó el Gobierno colombiano unos meses después, el país presentó ante las instancias convencionales un nuevo plan (Plan de Acción General 2011-2020) que parece no complementarse totalmente con el anterior; hecho que, según las autoridades de la Convención, ponía en tela de juicio la estabilidad y seriedad en la planeación estratégica en materia de AICMA del país (Convención de Ottawa, 2010).

***

País sede la Segunda Conferencia de Examen y la primera solicitud de prórroga

Paralelamente a la formulación de la política pública, para enero de 2008 el Gobierno nacional ya manifestaba su intención de ser sede de la Segunda Conferencia de Revisión de la Convención[44] e iniciaba la preparación del documento que respaldó la primera solicitud de

[44] La candidatura fue oficializada ante la comunidad Internacional y los Estados Parte mediante comunicación dirigida a la Unidad de Apoyo a la Implementación (ISU, por sus siglas en inglés), al Centro Internacional para el Desminado Humanitario de Ginebra y a la Oficina para Asuntos de Desarme (ODA) de la ONU. Colombia fue designada como Sede de la Conferencia de Revisión durante la Novena Reunión de Estados Parte celebrada en Ginebra en noviembre de 2008 (PAICMA, 2008).

prórroga al plazo previsto para el cumplimiento con el artículo 5 de la Convención, propósitos que el Estado interpretó como interdependientes.

Para lograr la aceptación de esta candidatura, el Gobierno, con el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores, desplegó una estrategia diplomática a distintos niveles de interacción y con una gama diversa de actores. Por ejemplo, el entonces Vicepresidente de la República impulsó la aspiración colombiana en el marco de la Conferencia de Desarme de la ONU y la Cancillería y el PAICMA iniciaron una intensa labor de cabildeo en distintos escenarios nacionales e internacionales.

La "Cumbre de Cartagena por un Mundo Libre de Minas"[45] tuvo lugar a finales de 2009 y contó con una amplia participación de delegados de Estados Parte, observadores, y representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (PAICMA, 2009), lo que, en palabras del Vicepresidente, representó "una oportunidad única para mostrar al mundo las dimensiones y características de la compleja problemática de las minas en Colombia, así como los avances, en la implementación de acciones, programas y proyectos desde el Gobierno nacional"[46] (PAICMA, 2009).

Pese a que, en rigor, Colombia no cumplió una labor de coordinación temática durante la cumbre, su papel como anfitrión de la conferencia diplomática multilateral más importante en materia de minas constituyó un escenario de oportunidad para poner en la agenda puntos de interés nacional, comprometer a la comunidad internacional con aspectos de interés estratégico para el país y movilizar importantes recursos de cooperación internacional para proyectos de desminado, logros conseguidos gracias al pertinente apoyo de la Cancillería.

Así pues, el Gobierno colombiano logró posicionar algunos de sus intereses estratégicos en los documentos oficiales de la Conferencia (Declaración Política y Plan de Acción 2010-2014), como condenar el uso de minas por parte de cualquier actor, incluido los grupos armados ilegales; aumentar la capacidad técnica de los Estados Parte que, como

[45] Nombre público del evento propuesto por el país sede.
[46] Las actividades que coadyuvaron con este fin no fueron solamente desarrolladas en el marco de la cumbre. Por ejemplo, el 14 octubre de 2009 el Gobierno nacional acompañó a una delegación de representantes de Estados parte y de Organizaciones de la Sociedad Civil a hacer una visita en terreno a la zona desminada del corregimiento de Bajo Grande en el municipio de San Jacinto, Bolívar.

Colombia, se enfrentan a patrones de contaminación irregulares; y, enfocar la AICMA desde una perspectiva de goce efectivo de derechos y desde un enfoque diferencial.

Estos tres elementos fueron argumentos estratégicos clave para justificar la solicitud de prórroga en marzo de 2010[47]. En la solicitud, el Gobierno explicó que las complejidades y particularidades de la problemática nacional eran producto de la respuesta de guerra irregular por parte de los GAML a la ofensiva militar del Estado, a la concentración regional y asimétrica de la contaminación, el uso de minas de fabricación artesanal, entre otros.

De igual modo, se argumentó que el incumplimiento del Estado se explicaba por dos razones principales: la incertidumbre sobre el cese de instalación de minas por parte de GAML y la incompletitud de información sobre la magnitud y la localización de las minas. Lo anterior, adicional a la persistencia de las dinámicas del conflicto[48]; las limitaciones en materia de recursos técnicos, humanos y financieros; la geografía accidentada; y las características artesanales de las minas que dificultan su detección y remoción.

En materia de resultados, el documento destacó que Colombia había completado el desminado en las 35 bases militares y que, en cuanto a desminado humanitario, hasta 2009 se habían intervenido 33 campos minados en San Francisco y San Carlos (Antioquia), San José del Guaviare (Guaviare), El Dorado y Vista Hermosa (Meta), Chaparral (Tolima), San Jacinto (Bolívar) y Samaniego (Nariño), sumando 267.814 m² despejados (PAICMA, 2010).

Para entonces, todas las operaciones habían sido ejecutadas por el recién creado Batallón de Desminado No. 60 “Coronel Gabino Gutiérrez” – BIDES[49], que para entonces ya contaba con 8 pelotones de desminadores profesionales. Sin embargo, desde febrero de 2009, el Gobierno avanzaba en el diseño de la reglamentación requerida para permitir a ODH

[47] Colombia entregaría una versión revisada de la solicitud de extensión en agosto de 2010.
[48] No se menciona el término de “Conflicto Armado Interno” como tal en la solicitud; en cambio, se usan términos como “dinámicas de confrontación”, “violencia”, entre otros. Esto alude a lo que se menciona en el marco conceptual de esta investigación acerca de la caracterización política que se dio al conflicto armado, en este caso, durante la administración del Gobierno del Presidente Uribe.
[49] Creado en octubre de 2009 en reemplazo de la Compañía de Desminado Humanitario.

civiles operar en el país, aunque no será sino hasta 2013 cuando se da la primera operación de desminado por parte de una ODH Civil[50].

De otra parte, la solicitud explicó que las circunstancias del incumplimiento también le impedían al Estado disponer de una línea de base sobre que facilitara la estimación del estado actual de la afectación, el porcentaje de avance y la magnitud del reto remanente, al mismo tiempo, que le imponía restricciones al Gobierno colombiano de definir planes de acción de desminado a largo plazo.

Pese a ello, dentro de la solicitud el Estado incluyó, por primera vez desde la entrada en vigor de la Convención, una línea base sobre la posible extensión de la contaminación por MAP/MUSE/AEI en el país, así:"(…) se estableció que es necesario liberar, a través de métodos técnicos y no técnicos, terrenos supuestamente contaminados por un total de 50,5 millones de m² distribuidos en 601 municipios"[51] (PAICMA, 2010).

Esta línea base, considerada de naturaleza altamente incierta por las instancias de la Convención y por otras organizaciones internacionales especializadas, fue utilizada por el Gobierno nacional como punto de partida para la nueva planeación estratégica que surgió de la solicitud de prórroga: el Plan de Acción General para el Periodo de Extensión 2011-2020.

La solicitud no se aclara si este nuevo Plan de Acción se concibió en reemplazo o como complemento del Plan 2009-2019. Lo cierto es que este nuevo Plan fue requisito para la presentación de la solicitud de extensión, lo que tuvo unas implicaciones obligantes frente a los Estados Partes y al Comité de Apoyo a la Implementación del Artículo V. De cualquier

[50] Esta reglamentación es finalmente aprobada mediante el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010, el cual asigna a la CINAMAP el deber de avalar "las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional". Posteriormente, se avanzó en la reglamentación por parte del Ministerio de Defensa Nacional y el PAICMA (PAICMA, 2011).

[51] El documento aclara que "los cálculos relacionados con la extensión total de las zonas sospechosas y peligrosas, y la extensión promedio del campo minado son indicativas y constituyen el primer esfuerzo del Gobierno nacional por avanzar en la determinación de la extensión de las zonas afectadas por minas antipersonal en el territorio nacional" (PAICMA, 2010). Esto quiere decir que esta línea base es totalmente estimativa, en tanto, como se sabe, no existía en ese momento información precisa sobre la magnitud ni la localización de la contaminación por MAP, MUSE y AEI en el territorio colombiano. En efecto, en el análisis de la solicitud de prórroga realizado por las instancias de la Convención, se advierte sobre la naturaleza altamente incierta de las estimaciones entregadas por el Gobierno colombiano (MSP, 2010).

modo, las metas de ambos planes, aunque igual de ambiciosas (como lo comprobará el tiempo), fueron cualitativa y cuantitativamente distintas las unas de las otras.

Por un lado, el Plan de Acción 2009-2019 estimó que, en el peor escenario, mediante Estudios Técnicos, se lograría descartar la presencia de minas en 31,8 millones de m² y serían despejados 7,9 millones de m² con los 4 pelotones de desminado disponibles (para 2008), para un total de 39,7 millones de m². Por su parte, el Plan de Acción 2011-2020 comprometió al Estado colombiano internacionalmente a:

(i) Aumentar capacidad nacional instalada de 9 pelotones de desminado en 2011 a 18 en 2015 y a 25 en 2020;

(ii) Permitir ODH civiles operar de modo que en 2011 tengan 2 equipos adelantando trabajos de desminado, 30 en 2015 treinta y 49 en 2020;

(iii) Aumentar la capacidad instalada de equipos de Estudio No técnicos, pasando de 15 en 2011 a 30 desde 2014 y hasta 2020;

(iv) Liberar de sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI, entre 2011 a 2013, a 14 municipios de alta afectación[52], descartando 5,2 millones de m²de área peligrosa con Estudios No Técnicos y desminando 3,6 millones de m².

El análisis de las instancias convencionales a la solicitud arrojó varias conclusiones bastante críticas hacia las proyecciones colombianas, considerándolas inciertas. Observaron con preocupación que, desde la entrada en efecto del tratado y hasta el 2007, el país no hubiera hecho esfuerzo alguno de desminado humanitario y que, a diez años de implementación, no contara con información más precisa acerca de la magnitud de la contaminación. También caracterizaron de "extremadamente ambiciosos" los recursos de cooperación internacional que el país esperaba movilizar para financiar estos objetivos (180 millones de dólares entre 2011 y 2020).

[52] Elegidos por criterios tanto de afectación como factibilidad de intervención, señala el documento (PAICMA, 2010). Los municipios seleccionados fueron: El Dorado, San Juan de Arama y Vistahermosa (Meta) de las Selvas del Meta; Chaparral (Tolima) del Cañón de las Hermosas; El Carmen de Bolívar, San Jacinto y Zambrano (Bolívar) de Montes de María; Granada, San Carlos y San Francisco (Antioquia) en el Oriente Antioqueño; Samaniego (Nariño) en el Sur Occidente colombiano; San Vicente de Chucurí, el Carmen de Chucurí (Santander) y Samaná (Caldas).

Pese a estas serias preocupaciones la prórroga fue concedida, por lo que el Estado colombiano contará con diez años adicionales para dar cumplimiento efectivo al Artículo 5 Convención. En los años siguientes, como se observará, se registraron importantes avances en materia de desminado, pero persisten aún muchos de los desafíos identificados en el transcurso de la primera década de implementación del tratado.

3. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS DEL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA

La firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP ha sido una oportunidad hacia el propósito nacional, a la vez obligación internacional, de tener una Colombia libre de sospecha de contaminación por minas. Pese a que en 2016 el Gobierno nacional firmó un Acuerdo de Paz con las FAR-EP, la guerrilla más grande que ha tenido el país, la contaminación por MAP/MUSE/AEI no cesa. En 2017 y 2018 se reportó nueva contaminación atribuible tanto a las fuerzas residuales o disidentes de las FARC-EP, como al ELN y a grupos criminales o paramilitares (ICBL-CMC, 2018).

A dos décadas de la firma de la Convención de Ottawa y luego de 18 años de vigencia del tratado en Colombia, el país registra grandes avances, pero persisten también retos mayúsculos en la lucha contra este flagelo que continúa, aunque a una menor tasa, cobrando víctimas. A continuación, se analizará cómo ha evolucionado esta problemática en el territorio, en función de las acciones del Estado, y cómo está la problemática en la actualidad.

a. Oportunidades y desafíos del desminado humanitario durante el proceso de negociación e implementación de la paz

Retomando las conclusiones del capítulo pasado, se comprueba que existe una estrecha relación entre la problemática de las minas en Colombia con las dinámicas propias del conflicto armado, la disputa por el control territorial y el desarrollo de economías ilícitas en el territorio por parte de grupos armados ilegales, a la vez que da fe las estrecha relación que subyace entre el desminado humanitario con los esfuerzos de estabilización y consolidación de la seguridad en los territorios y la construcción de paz territorial.

Así, la lógica territorial de afectación y victimización por el uso de estos artefactos coincide con el comportamiento geográfico de las confrontaciones armadas y con la distribución de la presencia activa de grupos armados ilegales y de cultivos de uso ilícito, al mismo tiempo que el despliegue de operaciones de desminado humanitario en territorios afectados contribuye positivamente al desescalamiento de las dinámicas de violencia y conduce de mejor manera a las comunidades hacia contextos de paz.

Estos fenómeno determinan que el despliegue de operaciones sostenibles de desminado humanitario en zonas afectadas dependa en cierta medida del avance de los esfuerzos de recuperación, estabilización y consolidación de la seguridad y la presencia del Estado en los territorios contaminados o con sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI. A su turno, los esfuerzos de descontaminación coadyuvan con la construcción de paz en los territorios afectados y la acción de no desminar perpetúa las afectaciones multidimensionales y conduce a la continuidad de las dinámicas de conflicto.

Luego de diez años de una política de sendos esfuerzos en materia de seguridad y defensa, para 2010 el conflicto estaba en una etapa en la cual los GAML tuvieron un enorme retroceso territorial, el cual se expresó en la imposibilidad de salir de la situación de repliegue; situación que llevó a las guerrillas a un escenario en el que la única salida viable era la superación del conflicto mediante la negociación (Echandía, 2014).

Para 2011, la aprobación del plazo de prórroga coincidió con la entrada de un nuevo gobierno, la primera administración presidencial de Juan Manuel Santos. El Gobierno entrante encontró a su llegada un andamiaje institucional montado, una capacidad nacional instalada y un proceso de reglamentación del desminado civil iniciado. Estos elementos, sumados a que la fase exploratoria de las negociaciones de paz con las FARC-EP fomentó un ambiente de oportunidad para dotar de un aire fresco a la AICMA en el país, tal como quedó plasmado en el PND 2010-2014[53].

[53] La AICMA "garantizará que el desarrollo de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación por estas armas. Para ello, se ampliará la capacidad nacional de desminado humanitario, se garantizará la atención y reparación integral de las víctimas y se ampliará y dará sostenibilidad a los programas de Educación en el Riesgo, de acuerdo con la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal" (DNP, 2010).

Estos elementos coadyuvaron a aumentar gradualmente el ritmo en el que se ejecutaron operaciones de desminado en los primeros años de la prórroga. Como se observa en el cuadro 2, en 2010 se despejaron 247.763 m²[54][55] (238% más con respecto al año anterior) y 335.787 m² en 2011 (un aumento del 36% en comparación con el 2010). Los registros se mantendrían, salvo en algunos años, al alza. A medida que los resultados de desminado fueron mejorando, el número de víctimas por MAP, MUSE y AEI disminuía, tanto que, entre el año 2006 y 2010, se registró una reducción del 57% en el número de nuevas víctimas.

Cuadro 2. Área despejada y municipios liberados de sospecha de contaminación de MAP/MUSE/AEI por año (2007-2019[56])

Año	Área despejada (m²)	Municipios liberados	Variación porcentual
2007	15.757	0	-
2008	83.747	0	431%
2009	73.213	0	-13%
2010	247.763	0	238%
2011	335.787	0	36%
2012	255.010	2	-24%
2013	468.038	0	84%
2014	549.931	1	17%
2015	409.533	1	-26%
2016	335.727	4	-18%
2017	729.531	171	117%
2018	1.485.683	143	104%
2019*	641.363	69	-
Total	**5.631.083**	**391**	

Fuente: elaboración propia con cifras del OACP.

Pese a lo anterior, el cuadro de arriba también da cuenta de que los resultados de desminado no estuvieron cerca de cumplir con las metas planteadas en distintos documentos de planeación estratégica previos: PND 2006-2010 (señalización y/o limpieza en los 50 municipios de mayor riesgo), Visión Segundo Centenario 2019 (realizar desminado

[54] En 2010 también se llevaron a cabo 105 Estudios No Técnicos en 15 municipios de 6 departamentos. Como resultado, se confirmó la existencia de 79 Áreas Peligrosas Confirmadas y se cancelaron otras 26 (PAICMA, 2011).
[55] La técnica de despeje fue sobre todo manual. Sin embargo, en 2010 el Gobierno nacional pone por fin en uso por primera vez la técnica de despeje mecánico gracias a las máquinas barreminas (2 máquinas Hitachi y 1 Mini-minewolf) en 4 municipios del país (PAICMA, 2011).
[56] Corte a 31 de octubre de 2019.

humanitario en 66,7% de las áreas contaminadas), Plan de Acción 2009-2019 (descartar la presencia de minas en 31,8 millones de m²), Plan de Acción General 2011-2020 (de 2011 a 2014, liberar de sospecha de minas a 14 municipios).

Esto pone en evidencia una inadecuada planeación estratégica que comprometió en varias ocasiones al Estado colombiano con metas de desminado humanitario poco realizables y demasiado ambiciosas. Al mismo tiempo, el nuevo contexto país que se dibujaba gracias al proceso de paz con las FARC-EP, a la consecuente transformación estructural del conflicto armado interno durante el posacuerdo y a los ajustes institucionales que se hicieron, presentaron importantes oportunidades en materia de desminado, pensando en el cumplimiento efectivo del Estado con la Convención de Ottawa.

***

Los primeros años de la prórroga: 2011-2014

Este periodo estuvo protagonizado por varios desarrollos normativos, institucionales y operacionales novedosos para el desminado humanitario en Colombia; por la entrada a una nueva fase de liberación de municipios de sospecha de minas[57]; y enmarcado en el contexto de transformación estructural del conflicto y las negociaciones de paz con las FARC-EP.

En cuanto a los nuevos desarrollos, estos encuentran su base jurídica fundamental en el Decreto 3750 del 2011, normativa mediante la cual se creó la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH), se motivó a la adoptación de Estándares Nacionales y se tomaron medidas concretas hacia la reglamentación de la operación de ODH civiles.

[57] Se aclara que, dada la naturaleza irregular de la contaminación por MAP, MUSE y AEI por parte de GAML en Colombia, un municipio, como unidad de avance utilizada a partir del 2009 para la liberación de tierras, no se libera de minas, sino de sospecha de minas. Al respecto, el Gobierno nacional estableció una Política de Riesgo Residual, la cual detalla que "*la investigación de todos los eventos y reportes registrados sobre un área en particular no implica que se haya despejado la totalidad del Área Declarada como Libre de Sospecha de Contaminación con Minas Antipersonal, sino que en esa área se realizaron todos los esfuerzos razonables (…) encaminados a cancelar o confirmar todas los eventos conocidos y, en consecuencia, ubicar y despejar todas las Áreas Peligrosas y/o Peligrosas Confirmadas que afectaban el desarrollo socioeconómico de las comunidad y así generar las condiciones de seguridad y el retorno a estas áreas*" (cursiva fuera del texto) ((DAICMA, 2019).

La IIDH fue concebida como un cuerpo colegiado conformado, con voz y voto, por el Ministerio de Defensa, la Inspección General de las FF.MM. y el PAICMA (que ejerce la Secretaría Técnica), y, como invitados permanentes, con voz pero sin voto, por la Procuraduría General y la Defensoría, con la posibilidad de que otras entidades del orden nacional y organizaciones internacionales pudiera ser invitadas.

Principalmente, la IIDH tiene las funciones de elaborar y modificar los Estándares Nacionales de Desminado[58]; brindar recomendaciones al Ministerio de Defensa sobre la certificación de los ODH civiles; y, por último, más no menos importante, determinar las zonas donde se realizarán operaciones de desminado y asignar las tareas operacionales que adelantarán los ODH civiles.

Con su creación, la IIDH se constituyó en un espacio de discusión y toma de decisión facultado y dedicado exclusivamente al desminado humanitario, en el que participan las entidades nacionales pertinentes en la materia. La Instancia dotó al Estado de una herramienta institucionalizada que le permitió acelerar los procesos administrativos y operacionales.

En sus primeras sesiones, la Instancia aprobó los primeros seis Estándares Nacionales[59], los cuales estaban fundamentados en los Estándares Internacionales (IMAS) y en los principios humanitarios humanidad, neutralidad e imparcialidad[60]. La adopción de Estándares cimentó el marco operativo con base en el cual se llevarán a cabo todas las operaciones de desminado en el país, tanto por parte de ODH civiles como aquellas adelantadas por los pelotones de desminadores del BIDES[61].

Si bien la operación de desminadores civiles en Colombia fue concebida como una estrategia de naturaleza subsidiaria y complementaria a la capacidad de la Fuerza Pública,

---

[58] A partir del 2014, conforme con el Decreto 1649 de 2014, esta competencia fue trasladada al recién creado DAICMA.

[59] (i) Estándar de Acreditación de ODH civiles; (ii) Estándar de Asignación de Actividades de Desminado Humanitario; (iii) Estándar de Gestión de Calidad para las Actividades de Desminado Humanitario; (iv) Estándar de Estudio No Técnico; (v) Estándar de Estudio Técnico; y (vi) Estándar de Limpieza en Áreas Minadas con Técnica de Despeje Manual.

[60] Principios rectores de toda asistencia humanitaria según lo establecido en la Resolución 46/182 de diciembre de 1991 emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

[61] Los Estándares fueron adoptados por el Ministerio de Defensa Nacional mediante la Resolución 6696 de octubre de 2012.

dada la insuficiente capacidad del Estado de contener la contaminación, el apoyo que estaban llamados a brindar estas organizaciones era importante considerando la titánica tarea y las ambiciosas metas de descontaminación que se ponía el Gobierno nacional.

La expectativa era la de iniciar operaciones civiles en agosto de 2012, pero estos planes se alteraron debido a un informe que presentó la Procuraduría ante la CINAMAP[62], donde elevó serias preocupaciones sobre las posibles vulneraciones a los derechos humanos y los riesgos a la integridad física a los que estarían expuestos los desminadores civiles al operar en el curso del conflicto, advirtiendo sobre los riesgos y responsabilidades que esto pudiera acarrear para el Estado, al punto de recomendarle al Gobierno nacional "abstenerse de fomentar y permitir la participación de civiles en desminado humanitario mientras persista el conflicto armado" (Procuraduría General de la Nación, 2011).

En respuesta, el Gobierno nacional acudió a la opinión experta de organizaciones internacionales especializadas en el tema (como el Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas – UNMAS, el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR, y la Campaña Internacional contra las MINAS – ICBL, por su sigla en inglés) y al concepto jurídico de instancias nacionales (como la Corte Constitucional) e internacionales (como la Comisión Andina de Juristas).

Igualmente, en el seno de la IIDH, el PAICMA lideró la adopción de varias medidas encaminadas a fortalecer los procesos de acreditación, gestión de calidad y asignación de tareas en el marco de los Estándares Nacionales, y a prever eventuales responsabilidades en materia de derechos humanos y frente a los accidentes y/o daños que pudieran presentarse durante la operación por parte de ODH civiles[63].

Como resultado de este debate que se extendió por varios meses, en un segundo informe la Procuraduría reconsideró su posición y coincidió con las consideraciones emitidas por el CICR y UNMAS de que "es posible adelantar labores de desminado humanitario con

[62] En sesión del 19 de enero de 2012.

[63] Estas reformas quedaron consignadas en el Decreto 1561 del 24 de julio de 2013 por medio del cual se modificó parcialmente el Decreto 3750 de 2011 y se dictaron otras disposiciones relacionadas con pólizas de seguro para desminadores y de responsabilidad civil extracontractual (PAICMA, 2014).

civiles en medio del conflicto amado siempre que se adopten las medidas preventivas y de seguridad correspondientes" (Procuraduría General de la Nación, 2012).

Zanjada la discusión, se procedió con el exhaustivo proceso de acreditación[64] de 4 ODH civiles interesados en operar en el territorio colombiano: The HALO Trust, Indra-Atexx, G4S C3 y la Fundación Suiza para el Desminado (PAICMA, 2013). The Halo Trust[65] fue la primera organización civil acreditada, iniciando operaciones en septiembre de 2013 en los municipios de Nariño y San Rafael (Antioquia) y, en enero de 2014, en Sonsón y La Unión (Antioquia), asignados por la IIDH (PAICMA, 2014).

Más allá del retraso, el debate público que surgió de la discusión promovida por el organismo de control le permitió al Gobierno nacional tomar la decisión, de asentir la operación de ODH civiles en medio del conflicto, con base en un análisis cuidadoso, exhaustivo y transparente, en el cual intervinieron múltiples y diversos actores con alto rigor técnico y jurídico.

Con respecto a la nueva fase de liberación de municipios, el Gobierno nacional avanzó muy parcialmente en ese sentido. De los 14 municipios con los que se comprometió a liberar en el Plan de Acción 2011-2013 presentado en la solicitud de prórroga, solo se entregaron 3: San Carlos[66] (Antioquia), El Dorado (Meta) y Zambrano (Bolívar)[67], operados por el BIDES; otra promesa incumplida, esta vez ante las instancias convencionales.

San Carlos, el primer municipio del país libre de sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI, fue entregado en marzo de 2012 luego de casi tres años de operaciones que despejaron 155.425 m² y destruyeron 69 artefactos explosivos esparcidos en 12 veredas

[64] Comprende tres fases, a saber: Etapa Documental, Aval de la CINAMAP y Evaluación Operacional o en terreno.

[65] Organización humanitaria neutral de origen británico dedicada exclusivamente al desminado civil humanitario y destrucción de Remanentes Explosivos de Guerra (REG) y con más de 30 años de experiencia y presencia en más de 20 países y territorios alrededor del mundo (The Halo Trust, 2019).

[66] San Carlos era uno de los 20 municipios que concentraban el 35% de los eventos por minas. Allí se presentaron entre 1990 y 2011, 2433 eventos que dejaron 171 víctimas (77 civiles). Desde junio de 2010 no se ha presentado ningún accidente. Sin embargo, se reportaron 43 nuevas sospechas de campo minado y hubo 10 acciones de desminado militar en operaciones, lo que habla del riesgo residual que existe incluso luego de declarar un municipio libre de sospecha de contaminación.

[67] Sin embargo, en 2017 se activaría la Política de Riesgo Residual al haber nueva sospecha de contaminación en la vereda de El Callao, por lo cual se reanudarían las operaciones de desminado en una APC de 8.636 m².

del municipio. El Dorado fue entregado en noviembre del mismo año con 116.259 m² y 100 artefactos explosivos destruidos en 10 veredas. Zambrano fue entregado en abril de 2014, luego de operaciones durante casi cuatro años que despejaron 70.430 m² y destruyeron 5 artefactos explosivos en 16 veredas del municipio[68].

El Gobierno nacional tampoco cumplió con los objetivos de despeje de área minada, descarte de área sospechosa, instalación de ODH civiles, ni aumento de capacidades no técnicas (Mine Action Review, 2015). De hecho, el único de los compromisos de este Plan con el que se cumplió fue el de aumento de nuevas unidades de desminadores del BIDES, pasando de 27 en 2011 a 36 en 2014.

A lo anterior es preciso sumarle que, para abril de 2013, la IIDH había culminado un proceso de repriorización de los 14 municipios presentados inicialmente ante la Convención, pasando a una lista de 20 municipios[69]; lo que no fue necesariamente inconveniente por cuanto contribuyó a concentrar las operaciones en las zonas más afectadas, pero representó otro retraso en la pronta consecución de resultados. Además, el Gobierno nacional se vio obligado a suspender operaciones, debido a situaciones de seguridad, en 4 municipios[70], lo que habla del factor de riesgo que representa desminar en el curso de dinámicas de conflicto.

Esta repriorización fue el resultado de un trabajo de articulación con las entidades creadas por la Ley 1448 de 2011[71] (la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas[72] y la Unidad de Víctimas), gracias al cual se fortalecieron los criterios para la focalización y asignación de municipios a intervenir cuando se comenzó a considerar otras variables como: las solicitudes de restitución, procesos de retorno, además de las alertas tempranas de la

[68] Cifras obtenidas de varias fuentes de información oficiales y bases de datos del DAICMA y de prensa.
[69] Barrancabermeja, Sabana de Torres, San Vicente del Chucurí, El Carmen del Chucurí (en Santander); Argelia, Carmen de Viboral, Cocorná, Granada, La Unión, Nariño, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón (en Antioquia); Córdoba, San Juan de Nepomuceno, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, Zambrano (en Bolívar); y Samaná (en Caldas).
[70] Chaparral (Tolima), Samaniego (Nariño), San Juan de Arama y Vistahermosa (Meta).
[71] Ley dispone como una Garantías de No Repetición (Capítulo X, literal f.) el "fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal" (Unidad de Víctimas, 2019).
[72] Hoy Unidad para la Restitución de Tierras – URT. En las actas de las reuniones durante el 2012 de la IIDH y de la CINAMAP se hallan las evidencias que dan fe de las acciones emprendidas por el PAICMA y el Ministerio de Defensa para articular el desminado humanitario a la política de restitución de tierras. Como resultado, se tuvieron en cuenta los municipios priorizados para la restitución y el nivel de afectación por minas de estos.

Defensoría del Pueblo y las recomendaciones de la Procuraduría, los análisis de seguridad y el nivel de afectación por MAP/MUSE/AEI, emanadas del Decreto 3750 del 2011.

Sin embargo, otra variable que habría sido muy deseable tener en cuenta es la presencia de cultivos ilícitos, cuya información pudo ser provista por el entonces Programa contra Cultivos Ilícitos, teniendo en cuenta la evidente y estrecha relación que existe entre la distribución geográfica de la afectación por minas en el país y la presencia de cultivos ilícitos que condujo a una alta victimización de erradicadores: solo entre el año 2006 y abril de 2015, 369 de las víctimas civiles de MAP/MUSE/AEI eran erradicadores de coca. (Landmine Monitor, 2018). Esta correlación entre el uso de minas y cultivos ilícitos, como se analizará más adelante, persiste hoy en día y aún con más intensidad.

En definitiva, son destacables los esfuerzos normativos, institucionales y operacionales que introdujeron cambios clave para el desminado en Colombia, coadyuvaron al despeje histórico de 1.058.835 m² de área minada entre 2011 y 2013, a la entrega de los primeros 2 municipios libres de sospecha de contaminación y al inicio de operaciones por parte de un ODH civil. Al tiempo, es motivo de crítica el reiterado incumplimiento con los compromisos elevados ante las instancias convencionales, como ocurrió con el Plan de Acción 2011-2013.

Por último, paralelamente a los desarrollos en distintos ámbitos que sucedieron en este periodo, el conflicto estaba incurso en un proceso de transformación estructural que reabrió la posibilidad de superar la confrontación armada por la vía de la negociación y vislumbraba la oportunidad de construir paz territorial, a través del despliegue de operaciones de desminado, en zonas con presencia activa de las FARC-EP. Esta posibilidad surgió del escenario de derrota estratégica de las guerrillas (Echandía, 2014). Entre 2010 y 2012, la Administración Santos desarrolló unos acercamientos con las FARC-EP bajo las más estrictas condiciones de secreto y confidencialidad (Santos, 2014)[73].

[73] Esta primera fase exploratoria del proceso de paz fue el resultado de "mensajes, cartas, gestos, rondas de conversaciones y encuentros que se dieron por más de dos años en medio de la guerra y, lo más sorprendente de todo, sin mayores filtraciones hasta los últimos días" (SEMANA, 2012)

Esta fase exploratoria no tendría mayor impacto sobre el nivel de afectación por minas, a juzgar por que no hubo aún un acuerdo de cese de hostilidades y por lo que son válidas las sospechas de que las FARC-EP, el actor armado que probablemente más utilizaba minas en el mundo[74], continuara usando estas armas. No obstante, esta fase terminó en agosto de 2012 con la firma del "Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", una agenda[75] que constituyó la base jurídica fundamental, la hoja de ruta y las condiciones de la negociación de la paz.

Sin embargo, este acuerdo base no incluyó referencia alguna a la problemática de las minas. Pese a ello, solo el hecho de que se estuviera negociando la paz con el GAML que más utilizaba minas en el país dibujaba las oportunidades futuras de: poder recuperar y estabilizar la seguridad en los territorios previamente ocupados por las FARC-EP; construir confianza entre las entidades nacionales, las autoridades locales y las comunidades afectadas; acceder y desplegar operaciones de desminado en zonas de alta victimización; obtener información sobre la estrategia de colocación, la localización y composición de los AEI instalados por este actor armados; o que ambas partes llegaran, como ocurrió unos años después, a algún acuerdo para ejecutar operaciones de desminado en conjunto.

***

El Plan de Acción de Desminado Humanitario 2014-2016 y la creación de la DAICMA

Antes de finalizar su primera administración, el Gobierno Santos tuvo la tarea de preparar la participación de Colombia en la Tercera Conferencia de Examen de la Convención. En el marco de esta convocatoria el país rindió cuentas sobre el nivel de cumplimiento alcanzado durante los primeros años de la prórroga y presentó un nuevo plan de acción con miras a los años subsiguientes, durante los cuales, con su reelección, el Presidente Santos recibió el mandato de finalizar las negociaciones de paz con las FARC-EP (Echandía, 2014).

[74] Según el Landmine Monitor, 2013.
[75] De seis puntos: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, e implementación, verificación y refrendación.

La aprobación de la primera prórroga estuvo sujeta a la presentación de un plan de acción para los primeros tres años y al compromiso futuro de presentar, en el marco de la Tercera Conferencia de Revisión, un nuevo plan que incluyera una "idea más clara de la ubicación, la naturaleza de la contaminación y las proyecciones anuales de las zonas que despejaría el país, con sus respectivos plazos y métodos" (Convención de Ottawa, 2010).

Desde 2013, el Gobierno nacional, bajo el liderazgo del PAICMA y el direccionamiento estratégico de la IIDH, venía elaborando el Plan de Acción de Desminado 2014-2016, el cual contempló cinco objetivos principales: la ampliación de la oferta de municipios susceptibles de ser intervenidos; el aumento de la capacidad nacional para el desminado; la ampliación de operaciones por parte de ODH civiles; el crecimiento de la capacidad de monitoreo[76]; y la revisión y actualización de los Estándares Nacionales.

En desarrollo del primer objetivo, el Plan presentó el estado de la intervención en los 14 municipios presentados en 2010 y una lista de 92 municipios susceptibles de ser intervenidos (72 nuevos más los 20 previamente repriorizados), los cuales, señala el documento[77], fueron seleccionados con base en el conjunto ampliado de variables objetivas utilizadas en el ejercicio pasado de repriorización, las cuales provenían distintas políticas públicas de aplicación territorial

Resulta de particular interés que muchos de los municipios priorizados en este plan no hacían parte de las listas de aquellos que presumiblemente estaban más contaminados por minas (en función del número de eventos y de víctimas), no están ubicados en las subregiones del país históricamente más afectadas, no se caracterizaban por ser los más golpeados por el conflicto armado, ni en ellos predominaba la presencia de cultivos ilícitos o zonas de valor estratégico para los GAML.

[76] Lo que traduce en el fortalecimiento de la Misión en Colombia del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal de la Organización de los Estados Americanos – OEA, el cual ejerce la función de organismo de monitoreo externo, en virtud del Acuerdo de Cooperación y Asistencia Técnica suscrito el Gobierno Nacional y la Secretaría General de la Organización en 2012.
[77] Y así lo refrendan las actas de la CINAMAP y de la IIDH.

Por ejemplo, de los 10 departamentos con más eventos de MAP (entre 1990 y abril de 2014)[78], solo se observa Antioquia, Bolívar y Norte de Santander (5.216, 1.588, 1.516 eventos, respectivamente). Al mismo tiempo, la lista incluyó a municipios del Atlántico, Magdalena y la Guajira, tres de los departamentos con el menor registro histórico de eventos por minas (16, 116 y 149, respectivamente).

No resulta sencillo explicar esta decisión. El Plan de Acción sugiere que esta priorización se debió a que, al momento de su selección, cumplían con las condiciones de seguridad requeridas para una intervención humanitaria de desminado y a que, en el ejercicio matemático que hacía el PAICMA, la variable de seguridad tenía el mayor peso porcentual, como se evidencia en la siguiente ecuación[79]:

> *Apreciación de seguridad (40%) + concentración de eventos (25%) + número de alertas tempranas directamente relacionadas con MAP (10%) + presencia de retornos y reubicaciones (10%) + número de microzonas y solicitudes de restitución de tierras (10%) – presencia de cultivos ilícitos (5%) = posición de focalización de cada municipio con afectación por MAP*

Si bien es cierto que unas condiciones favorables de seguridad garantizan de cierta forma la no repetición de hechos victimizantes para las comunidades y así como la seguridad de los desminadores, orientar la intervención a municipios sin mayor afectación por minas hace mella en el espíritu humanitario y en el enfoque de goce de derechos que se busca con el desminado, mermando la efectividad y la eficiencia en el uso de los limitados recursos.

Adicionalmente, esto puede sugerir una motivación de intervenir zonas con baja o sin contaminación confirmada guiada por interés de acelerar la liberación de municipios en un corto plazo como efectivamente sucedió, en detrimento de las zonas del país históricamente más afectadas. Prueba de ello, como se acotará más adelante, es que la mayoría de los municipios del listado fueron liberados a partir de Estudios No Técnicos y cualificación de información, lo que quiere decir que no se acudió al despeje.

---

[78] En ese orden: Antioquia, Meta, Caquetá, Arauca, Bolívar, Norte de Santander, Tolima, Cauca, Nariño, Putumayo.
[79] Tomada del Acta N°1/2014 de la CINAMAP.

Es importante señalar también el Plan no indicó en ningún punto lo que pedían las instancias convencionales: más claridad sobre la ubicación y la naturaleza de la contaminación y unas proyecciones de las zonas a intervenir que considerara plazos y métodos. Se habló de 92 municipios susceptibles de intervención, más no de cuándo, cómo ni qué ODH lo haría, o si sucedería en el plazo de vigencia del plan (2014-2016).

En estas condiciones se presentó Colombia ante la Tercera Conferencia de Revisión, pese a que, meses antes del evento, durante una reunión de la CINAMAP, el entonces Vicepresidente de la República había hecho un llamado a la seriedad en la presentación de resultados y a la formulación de compromisos cumplibles ante las instancias convencionales[80], pues el país venía presentando resultados parciales y compromisos demasiado ambiciosos, motivo de constante crítica por parte de algunos Estados Partes y de las autoridades de la Convención; la Conferencia de Maputo no sería la excepción.

Posteriormente, unas semanas luego de finalizada la Tercera Conferencia, la administración Santos tomó posesión de su segundo mandato presidencial. En el marco de su PND 2014-2018, se puso el objetivo de consolidar la AICMA para hacer frente a la problemática nacional de las minas, uno de los retos más prominentes hacia el fortalecimiento del Estado social de derecho en la transición a la paz (DNP, 2014).

Así, el documento elevó tres consideraciones clave para los subsiguientes esfuerzos de desminado del Gobierno nacional: (i) los esfuerzos para eliminar la contaminación por MAP/MUSE/AEI constituyen un elemento fundamental para la construcción de paz; (ii) la AICMA permite avanzar en la construcción del conjunto de garantías de no repetición; (iii) el desminado es la piedra angular de la intervención del Estado en el campo colombiano.

Este entendimiento le permitió al Gobierno nacional retomar la articulación con otras políticas de construcción de paz territorial e implementar cambios en la arquitectura institucional para la AICMA, en preparación temprana para una eventual implementación de

[80] *"(…) Colombia tiene mucho para mostrar, pero esto tiene que hacerse con gran seriedad y sobre todo con resultados muy concretos, pues a la hora de establecer los compromisos de Colombia hacia adelante en materia de desminado, tenemos que tener claros los retos que se nos presentan y las limitantes que tenemos. (…) El trabajo que se haga será determinante para no comprometernos en cosas que no sabemos hacer o que no vamos a poder cumplir"* (cursiva fuera del texto) (PAICMA, 2013).

los acuerdos de La Habana y con miras a materializar las oportunidades y desafíos que, materia de desminado humanitario, surgieran del nuevo contexto país.

El más importante de estos cambios fue la creación, mediante el Decreto 1649 de 2014, de la Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal – DAICMA, concebida en reemplazo del PAICMA[81] pero conservando las mismas funciones, aunque ahora bajo la dirección del Consejero Presidencial para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad.

A partir de septiembre de 2014 y hasta febrero de 2019[82], DAICMA estuvo a cargo del diseño y coordinación de las acciones contra las minas en el país y de tomar partida, de cierto modo, en el proceso de negociación e implementación de los acuerdos pactados entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, además de continuar con la puesta en marcha del Plan de Acción 2014-2016 y la formulación de uno nuevo para los años subsiguientes.

En términos de resultados operacionales del plan, es destacable que se acreditaron dos ODH civiles más (Handicap International, en diciembre de 2015 y Ayuda Popular Noruega, en mayo de 2016); se fortaleció la capacidad nacional instalada con la creación de la Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM)[83]; y se entregaron 4 municipios adicionales libres de sospecha de contaminación[84].

***

Los acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP relacionados con el desminado humanitario

El reconocimiento de las partes de que el desminado es parte del desescalamiento del conflicto, que aporta a la construcción de confianza con las comunidades sobre el proceso de paz y que representa una garantía de no repetición, fue el punto de partida para alcanzar

[81] La figura de PAICMA desapareció como consecuencia de la derogación del Decreto 2150 de 2007 mediante el artículo 55 del decreto 1649 de 2014.
[82] Mediante el Decreto 179 de febrero de 2019 las funciones y facultades relativas a la AICMA pasan al resorte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
[83] Mediante la Disposición de la Armada Nacional CARMA No. 041 del 30 de diciembre de 2014 (Descontamina Colombia, 2015).
[84] San Francisco, Antioquia, en agosto de 2015; San Vicente de Chucurí, Santander, en enero de 2016; Nariño, Guatapé y la Unión, Antioquia, en octubre de 2016.

acuerdos entre el Gobierno nacional y las FARC-EP; unos tendientes a hacer frente a una problemática de minas que ambas partes comprendían como consecuencia directa de las dinámicas propias del conflicto armado.

Así, en el marco de las negociaciones de La Habana se suscribieron tres acuerdos relacionados con el desminado: El primero, de mayo de 2014, está contenido en el Acuerdo 4 ("Solución al problema de las drogas ilícitas"), en el cual se pactó desminar las zonas en donde se implementará el programa de sustitución de cultivos ilícitos; el segundo, de marzo de 2015, es el acuerdo que da vida a los proyectos piloto de desminado conjunto entre FARC-EP y Gobierno; y el tercero, de diciembre de 2015, hace parte del Acuerdo 5 ("Víctimas"), en el que se acordó la participación de excombatientes de esta guerrilla en programas de desminado como medida de reparación.

En relación con el primero, fue en desarrollo del punto 4 cuando se abordó por primera vez la problemática nacional de las minas durante el proceso de paz. Allí, las partes reconocieron la contaminación por minas como "un obstáculo mayor para la sustitución voluntaria de los cultivos, y en general para la implementación de los acuerdos" y acordaron poner en marcha un programa de desminado en las áreas del territorio nacional en las que se implementará el programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) (OACP, 2014).

Este acuerdo significó un buen primer acercamiento que abrió la puerta para negociar un segundo documento con más rigor técnico: el Acuerdo sobre Limpieza y Descontaminación del Territorio de la Presencia y Descontaminación del Territorio de la Presencia de MAP, AEI y MUSE en general[85], con cuya puesta en práctica se puso en marcha el proyecto de desminado humanitario "Gestos de Paz" con los conocidos proyectos pilotos en las veredas del Orejón, en el municipio de Briceño (Antioquia), y Santa Helena, en el municipio de Mesetas (Meta), zonas de alta afectación por minas y consideradas zonas rojas por la presencia de la GAML.

Para la ejecución de este proyecto se conformó un equipo multitareas conformado por la DAICMA, el BIDES, las FARC-EP y el ODH civil Ayuda Popular Noruega (APN). Por

[85] Anunciado mediante el Comunicado Conjunto # 52 del 7 de marzo de 2015.

supuesto, durante la ejecución de ambos proyectos no faltaron las vicisitudes políticas, sociales y logísticas debido a las diferentes visiones que mermaron la armonización y la construcción de confianza. No obstante, con el concurso del equipo multitarea, se superó toda dificultad y se logró la entrega de ambas veredas como libre de sospecha de contaminación. Orejón fue entregada en diciembre de 2016 con 19.849 m² despejados y 46 artefactos explosivos destruidos. Mesetas, por su parte, se entregó a la comunidad en febrero de 2017 luego del despeje de 20.874 m² y la destrucción 20 artefactos explosivos.

Estos proyectos pilotos materializaron una de las oportunidades para el desminado que representaba negociar la paz con las FARC-EP: obtener más información sobre la localización y tipología de las minas y desplegar operaciones de despeje con garantías de seguridad y no repetición, en conjunto con las comunidades; de tal manera que esta apuesta se constituyó en un hito histórico en la descontaminación conjunta de los territorios entre quienes las han instalado durante décadas, quienes llevan años tratando de erradicarlas y quienes las padecen.

El Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto[86] fue el tercero en el cual se hizo referencia a las minas, en el que se anunció que "otras medidas de primer orden tomadas en el marco de las discusiones del punto 5 sobre 'Víctimas' había sido la firma de medidas y protocolos para adelantar los programas de limpieza y descontaminación de los territorios de MAP, MUSE y AEI" (OACP, 2015). El logro principal fue haber acordado la participación de excombatientes de las FARC-EP en operaciones de desminado como medida de reparación para las víctimas, otra de las oportunidades que estaba llamado a aprovechar el Gobierno nacional con la implementación del Acuerdo de Paz.

Para esto hubo que esperar a la implementación del Acuerdo Final y un tiempo más de trámites administrativos, toda vez que el marco jurídico y el pliego de requisitos técnicos concibe estrictamente la operación de ODH militares o civiles capacitados y acreditados, en debida forma, ante la CINAMAP, y con la asignación de la zona a intervenir por parte de la IIDH. A octubre de 2019, la ODH civil Humanicemos DH, conformada inicialmente por 124

[86] El nombre oficial fue Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos, publicado en el Comunicado Conjunto # 64 del 15 de diciembre de 2015.

excombatientes de las FARC-EP, iniciaron una primera fase de capacitación y entrenamiento. Sin embargo, aunque ya le fue asignado el municipio de Montañita, Caquetá, Humanicemos DH no ha entrado en una segunda fase operativa a falta de un componente externo de monitoreo con el que debe contar, conforme a los Estándares Nacionales.

La OEA, único actor acreditado en Colombia para realizar el monitoreo, está impedida de jugar este papel debido a que los Estados Unidos, su principal contribuyente, prohíbe que sus recursos de cooperación sean destinados a programas y proyectos en donde participen miembros o exmiembros de organizaciones designadas en sus listas de grupos terroristas, situación en la que se aún encuentra las FARC-EP. Por tanto, se requiere que las entidades nacionales, a la cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, encuentren pronto una salida jurídicamente viable para que Humanicemos DH pueda iniciar operaciones sin poner más en riesgo la credibilidad de los donantes internacionales que la financian.

b. Perspectivas del desminado humanitario en Colombia con miras al cumplimiento efectivo con el artículo 5 de la Convención de Ottawa

A partir de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP, en noviembre de 2016, y con el inicio de la implementación del mismo en los años posteriores, comenzó para el país una nueva era; una tal permitió al Estado entrar, por fin, en una fase de intervención masiva y sistemática de desminado en el territorio afectado por MAP/MUSE/AEI, gracias a nuevas directrices estratégicas del Gobierno nacional, sobre las que se entrará en detalle más adelante, que materializaron las oportunidades facilitadas por el nuevo contexto país.

Esta fase se tradujo en términos prácticos, por ejemplo, en una reducción significativa en el número de víctimas. En 2006, año cúspide del número de colombianos afectados, se registraron 1.232 víctimas por MAP/MUSE/AEI; una década después, en 2016, se presentaron 89 víctimas, una reducción del 93%. Luego, en 2017, se presentaron 56 víctimas, una reducción del 38% en comparación con 2016 y el registro más bajo desde la entrada en vigor del tratado de Ottawa en Colombia.

De igual manera, esta fase trajo un fortalecimiento importante de la capacidad operacional nacional y civil en favor de más ODH operando en terreno, más área despejada

y más municipios liberados y en intervención. Al 31 de octubre de 2019, hay 11 ODH (2 militares y 9 civiles) que completan 6.641 hombres y mujeres (84% capacidad nacional[87] y 17% ODH civiles), se han despejado 9.831.357 m² y se han declarado libres de sospecha de contaminación 391 municipios, al mismo tiempo que se están interviniendo 157 municipios a lo largo y ancho del territorio nacional.

Sin embargo, en la titánica labor de descontaminar la totalidad del territorio afectado, en cumplimiento efectivo con el artículo 5 del tratado de prohibición total, persisten una serie de retos importantes con miras a completar la tarea, sobre todo en marzo de 2021. Algunos de los retos históricos a los que se ha enfrentado el país, en el transcurso de casi dos décadas de aplicación de la Convención, permanecen.

A su turno, la entrada del Gobierno del Presidente Iván Duque y los cambios en algunas circunstancias nacionales serán elementos críticos ante los últimos años del plazo de prórroga. El reacomodo territorial de los grupos armados ilegales, la persistencia de las dinámicas de disputa por el control territorial, la continuidad en la instalación de MAP/MUSE/AEI por parte estos actores y la creciente correlación entre el uso de minas y el desarrollo de economías ilícitas, colocan al Estado colombiano en la incómoda situación de no poder cumplir con sus compromisos internacionales de descontaminación en 2021.

***

El Plan Estratégico de Acción Integral contras las Minas 2016-2021

Finalizando la vigencia del Plan de Acción 2014-2016, el Gobierno Santos, bajo el liderazgo de la DAICMA, venía elaborando un nuevo documento de planeación estratégica para los años restantes del plazo de prórroga. Como resultado, surge el Plan Estratégico de AICMA 2016-2021, cuya implementación ha tenido continuidad durante el Gobierno del Presidente Duque. Este plan introdujo unas actualizaciones metodológicas críticas para el desminado, como lo fue la nueva línea base de estimación de la afectación, la categorización de la afectación por tipologías municipales y el enfoque diferencial de intervención.

[87] Al 31 de octubre de 2019, la capacidad operacional del Estado la componen la BRDEH, con 5.016 efectivos, y la AEDIM, con 266 efectivos.

Sobre la primera actualización, el Plan propuso "avanzar en una mayor comprensión del problema y en la determinación de la extensión real del mismo en cada territorio" (DAICMA, 2016), en cumplimiento de lo cual construyó una nueva línea base, a partir de estimaciones de contaminación basadas -como siempre- en eventos[88], que arrojó un área total estimada con sospecha de contaminación de 51.244.350 m² dispersos en 693 municipios.

La nueva línea base no distó mucho de la primera que estimó 50,5 millones de m² distribuidos en 601 municipios, presentada ante las instancias convencionales en 2010. En cambio, es superior tanto en términos de área como de municipios con algún tipo de sospecha de contaminación lo que sugiere la existencia de nueva contaminación. De cualquier modo, tal como sucedió con la primera, actores internacionales[89] califican esta estimación como no confiable, por cuanto carece de una comprensión precisa de la contaminación total que, según ellos -y el autor coincide-, es posible obtener a partir de la realización de un estudio de impacto nacional.

De otra parte, pensando en "garantizar intervenciones de desminado humanitario más oportunas, adecuadas y eficaces" (DAICMA, 2016), a partir de la línea base se implementó un enfoque de priorización de las intervenciones cimentado en dos elementos clave: una estrategia metodológica de tipologías municipales[90] y una lectura de las necesidades de intervención basada, ya no tanto en las condiciones de seguridad como predominó en ejercicios pasados, sino en las dinámicas, la persistencia y los tipos de afectación de cada municipio, complementada con variables de múltiples y diversas políticas territoriales[91].

[88] En resumen, esta estimación se obtuvo de tomar el 15% del número de eventos totales registrados entre 1990 y 2009, agregarlo al 24% del número total de eventos ocurridos entre 2010 y 2015, sumarle un 20% para ambos períodos y multiplicar la cifra resultante por un Área Peligrosa Confirmada promedio de 5.000 m².
[89] Landmine Monitor y Mine Action Review.
[90] Propuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), según la cual la identificación de grupos homogéneos de entidades territoriales facilita la focalización de las políticas públicas sectoriales y permite avanzar hacia una mejor comprensión del territorio, su configuración territorial a nivel veredal, su vocación y demandas (DAICMA, 2016).
[91] Por ejemplo: Las solicitudes de restitución de tierras, las hectáreas con cultivos de coca, los censos de población rural, los territorios con resguardos indígenas y tierras colectivas de comunidades negras, las cifras de desplazamiento forzado, las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la intensidad del conflicto armado

Luego de este análisis que buscó caracterizar los municipios según vulnerabilidad, nivel de afectación y oportunidad de intervención, se agruparon los 693 municipios del país con algún tipo de sospecha de contaminación en cuatro tipologías, dispersos a lo largo y ancho del territorio nacional, así[92]:

- Los 20 municipios que ya tenían operaciones en curso en el marco del Plan de Desminado Humanitario anterior.
- Tipología I o municipios con alta afectación: compuesta por 199 municipios (17% del total de municipios del país) en 24 departamentos, que concentran: el 75% de los accidentes, el 71% de las víctimas civiles y el 76% de las víctimas militares (entre 1990 y diciembre de 2015), el 56% de los predios solicitados para restitución de tierras y el 91% del total de las hectáreas con cultivos de coca registradas en el país. Además, registran prevalencia de presencia de GAML.
- Tipología II o municipios con media afectación: compuesta por 291 municipios (26% del total) en 28 departamentos, que concentran: casi el 15% de los accidentes, el 18% de las víctimas civiles, el 15% de las víctimas miembros de la Fuerza Pública, el 24% de los predios solicitados y el 3.17% de hectáreas con cultivos de coca.
- Tipología III o municipios con baja afectación, compuesta por 183 municipios (16%) en 27 departamentos del país que concentran casi un 5% de los predios solicitados para restitución y poco más del 5% de hectáreas con cultivos de coca.
- Tipología IV o municipios sin afectación, compuesta por los 429 municipios restantes de los 1.122 que tiene el país.

Acto seguido, el Plan propuso las metas de poner en marcha las intervenciones según tipologías municipales, así: Continuar con las operaciones de los 20 municipios del Plan de Desminado; intervenir 20 municipios de Tipología I en 2016, 24 en 2017, 77 en 2018 y 78 en 2019, de modo que, antes del 2020, en los 199 municipios se hayan iniciado operaciones; intervenir 146 municipios de Tipología II en 2016 y los otros 145 en 2017 mediante Estudios

[92] Para georreferenciarlos, ver el Anexo 5. Mapa de las tipologías municipales del Plan de Acción 2016-2021. Para ver la lista de los municipios según tipología y el estado de la intervención, ver anexo 6.

No Técnicos; e intervenir los 183 municipios de la Tipología III en 2016 mediante cualificación de información a fin de desestimar el riesgo de la existencia de minas.

Con el inicio de la implementación de este plan estratégico coincidieron favorablemente una serie de elementos que contribuyeron a entrar con ímpetu en una fase de intervención masiva y sistemática del territorio, como la creación de la "Iniciativa Global de Desminado Humanitario en Colombia"[93]; la intervención de 48 municipios de alta afectación (21 millones de metros cuadrados y 38% del área contaminada), 20 de media afectación y 183 municipios con baja afectación; y un aumento considerable en las operaciones por parte de cada vez más unidades de ODH (civiles[94] y militares[95]) en terreno.

Estos elementos jugaron el indiscutible papel de multiplicadores de resultados. Así, en términos de área despejada, se barrieron 335.727 m² en 2016 y 729.531 m² en 2017, un aumento del 117% de un año a otro. Por su parte, el 2018 cerró con 1.485.683 m², el registro más alto desde el inicio del desminado humanitario en Colombia, 104% más que en 2017 y un aumento del 342% en comparación con 2016. En suma, desde 2007 que se inició el desminado en comunidades y hasta octubre de 2019, se han despejado 6.263.176 m², de los cuales 3.488.670 m² (55.70% del total) han sido despejados en los últimos dos años.

De continuar con ese aumento porcentual año tras año, se esperaría entonces que el 2019 cierre con registros superiores al año 2018, salvo que la capacidad operacional se esté empleando a su máximo posible, como parece ser el caso. Entre enero y octubre de este año, se han despejado 1.260.720 m², mientras que en el mismo periodo para 2018 se despejaron 1.426.973 m², lo que arroja un déficit de 166.253 m² y un decrecimiento del 11.65%.

Esto quiere decir que será de suma importancia que se agoten todos los esfuerzos con el fin de, por lo menos, sostener los resultados hasta 2021, de modo que la cifra de despeje

[93] La instancia de cooperación internacional para el desminado en Colombia más importante. Fue anunciada, en febrero de 2016, entre el Presidente Santos, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y el canciller del Reino de Noruega, Borge Brende, y hoy la forman 25 países cooperantes: Alemania, Argentina, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Corea, Cuba, Estados Unidos, Eslovenia, España, Francia, Israel, Italia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Lituania, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza, Uruguay y la Unión Europea. Al 2018, a través de la iniciativa se gestionaron recursos por 155,4 millones de dólares (Descontamina Colombia, 2018).
[94] Se aumentó de 1 a 10 ODH civiles (Descontamina Colombia, 2018).
[95] En agosto de 2016, el BIDES pasó a ser la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario – BRDEH, luego de completar la activación de 2.500 efectivos en 5 batallones (DAICMA, 2016).

anual no sea inferior al promedio de 1.107.607 m² despejados en los últimos dos años. Será crítico que el Gobierno nacional tome en cuenta estas consideraciones cuantitativas al momento de elaborar proyecciones numéricas, pensando en los dos últimos años que le restan de vigencia al plan estratégico y en la segunda solicitud de extensión.

En lo que tiene que ver con los municipios liberados de sospecha de contaminación, a octubre de 2019, se han declarado libres de sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI 391 de los 713 que tienen algún tipo de contaminación (OACP, 2019). Sin embargo, solo 212 de estos se han liberado por medio de operaciones de desminado humanitario como tal, ya que en los otros 179 se desestimó la sospecha de contaminación mediante Consejos Municipales de Seguridad, lo que quiere decir que no se acudió al despeje.

En otros términos, tal como evidencia el cuadro 3[96], pese a que casi la mitad del total de municipios con algún tipo de contaminación han sido entregados (391 de los 693 identificados por el Plan Estratégico 2016-2021 o 56.42% del total), 344 de estos (o el 87.97%) no hacen parte de los municipios de alta afectación y victimización o de tipología I. De estos 344, se liberaron 165 municipios de baja afectación o de tipología III (no se requirió ningún tipo de operación de desminado humanitario para liberarlos) y 179 de afectación media o de tipología II (se utilizaron Estudios No Técnicos, no despeje, para liberarlos).

Del mismo cuadro también observa que apenas 22 de los 199 municipios de tipología I (11% del total), considerados los de más alta afectación y prioridad estratégica para el Gobierno nacional, han sido entregados; que hay 82 (o el 41%) en intervención, y que, restan 95 de ellos (o el 47%) por ser intervenidos. La razón por la cual estos 95 municipios no tienen operaciones en marcha radica posiblemente en la persistencia de las condiciones que conllevaron a la afectación grave en un inicio, es decir, a dinámicas de confrontación armada, presencia activa de GAML y continuidad en la instalación de MAP/MUSE/AEI.

[96] La base de datos de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, disponible sobre el Estado de la Intervención Municipal, muestra un total de 341 municipios libres de sospecha de minas (Plan de Intervención y Tipologías I, II, III), lo que difiere de los 356 publicados por otros medios por la misma entidad. En todo caso, se utilizan las cifras de la base de datos por ser más completas y porque son de utilidad para ilustrar el argumento del autor.

Cuadro 3. Estado de la intervención municipal según tipologías de afectación del Plan Estratégico 2016-2021 (a octubre de 2019)

Tipología	Número de municipios	Libres de sospecha o reporte contaminación	(%)	En intervención	(%)	Por intervenir	(%)
Plan de Intervención	20	13	65	7	35	0	0
Tipología I (alta afectación)	199	22	11,05	82	41,21	95	47,74
Tipología II (media afectación)	291	179	61,51	57	19,58	55	18,90
Tipología III (baja afectación)	183	165	90,16	5	2,73	13	7,10
Total	**693**	**379**	**54,69**	**151**	**21,79**	**163**	**23,52**
Tipología IV (sin reporte de afectación)	429	12 *(407 sin reporte de afectación)*	97,66	6	1,40	4	0,93
Total		**391**	**56,42**	**157**	**22,65**	**167**	**24,09**

Fuente: elaboración propia con datos de la OACP.

Todo lo anterior pone en evidencia que, si bien Colombia finalmente entró en una fase de intervención sistemática y masiva del territorio, una porción importante de la tarea más difícil sigue pendiente o que está a medio camino de la aspiración de descontaminación total; a lo que es preciso sumarle que no se ha cumplido y no se proyecta a cumplir con las metas propuestas por el Plan Estratégico en cuanto a haber iniciado operaciones en los 199 municipios de tipología I antes de 2020, intervenir la totalidad de municipios de tipología II en 2017 ni desestimar el riesgo de incidentes en todos los municipios de tipología III.

El estado actual del cumplimiento con este Plan le presenta al Gobierno actual la necesidad de replantear las metas estratégicas nacionales de desminado, pensando, por un lado, en los últimos dos años del primer periodo de prórroga y, por otro lado, con miras a una eventual preparación de la solicitud de un segundo plazo de prórroga. En ambos casos, el Gobierno nacional deberá tomar medidas para hacer frente a los retos históricos que permanecen en muchos de los municipios más afectados y a las nuevas situaciones de contaminación, especialmente en circunstancias de continuidad del conflicto armado y en la instalación de MAP/MUSE/AEI por parte de grupos armados ilegales.

***

Coyunturas y perspectivas del desminado durante el Gobierno del Presidente Duque

Con la entrada de la administración Duque a la Presidencia de la República se dio continuidad a la implementación del Plan 2016-2021, y a la vez se mantuvo la AICMA como una prioridad estratégica para el cuatrienio del Gobierno nacional. Así, se plantearon el objetivo general de "reducir el riesgo por la presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI en el territorio nacional" y la meta de entregar en 2022 como libres de sospecha de contaminación el 81.46% de los municipios afectados, como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (DNP, 2018).

El Plan de Desarrollo declara que se buscará lograr ambos propósitos mediante la actualización de la AICMA como parte de las acciones efectivas de la Política para la Estabilización "Paz con Legalidad"[97]. Dicha actualización, tendrá como insumo una evaluación de las intervenciones del Plan Estratégico en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, la redefinición de la línea base de municipios afectados ajustando las tipologías establecidas en el Plan Estratégico y el ajuste de los Estándares Nacionales de acuerdo con las necesidades y el contexto del momento actuales (DNP, 2018).

Como resultado del ejercicio de actualización, el Gobierno nacional espera que, "en el mediano y largo plazo (4, 10 y 15 años), el desminado humanitario habrá facilitado la entrada de otros programas de la estabilización asociados con la restitución de tierras, retornos y reubicaciones y la implementación efectiva de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET[98]" (Presidencia de la República, 2018). Esto figura como una ratificación de que la AICMA y el desminado humanitario siguen constituyendo elementos críticos en los esfuerzos de construcción de paz territorial en las zonas más golpeadas por el conflicto.

[97] A la cabeza de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, que conservó las mismas funciones que la Consejería Presidencial para el Posconflicto y el papel de la entidad encargada de la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC.

[98] Los PDETs fueron creados mediante el decreto 893 de 2017 como un programa subregional de transformación integral del ámbito rural a 10 años, a través del cual "se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Es un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados" (ART, 2017).

Aquí vale la pena hacer especial énfasis en lo que tiene que ver con la puesta en marcha de los PDET, hacia los cuales, según el PND, el Gobierno Duque propone dar especial atención en términos de desminado. De los 170 municipios PDET, 165 de ellos están categorizados en alguna tipología de afectación por minas y 115 hacen parte de las tipologías I y II, aunque apenas 4 están libres de sospecha de contaminación por minas. Esto sugiere la necesidad de una articulación estrecha y directa entre las políticas de AICMA y PDET, toda vez que el desminado se convierte en un prerrequisito ineludible para el objetivo de transformación estructural del campo que pretende el Programa.

Ahora bien, un ajuste institucional que efectuó el Gobierno entrante fue el de disolver la DAICMA, conservando la marca social de Descontamina Colombia, y trasladar sus funciones y facultades a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz[99], cambio que eleva el nivel político del tema de AICMA situándolo en el máximo nivel del ejecutivo colombiano, es decir, como parte orgánica de la Presidencia de la República, y le imprime la importancia estratégica que merece como acción humanitaria positiva en materia de construcción de paz y da fe de la estrecha relación que subyace entre el desminado y la consolidación de la paz.

La propuesta de actualización y los ajustes institucionales efectuados hasta el momento responden a la necesidad del Gobierno nacional de realizar un ejercicio de reflexión sobre lo que se ha hecho hasta el momento y lo que queda por hacer en términos de AICMA y desminado humanitario, con lo que se espera obtener un diagnóstico objetivo que permita adaptar la estrategia nacional de intervención de desminado a las cambiantes circunstancias políticas, sociales y de seguridad en los territorios y a las capacidades actuales del país.

Tal ejercicio de reflexión es pertinente, en el sentido que busque analizar de cerca la coyuntura de afectación por minas en las comunidades aun afectadas, con el fin de realizar una planeación estratégica y desplegar intervenciones integrales en estrecha articulación con otras entidades del orden nacional que implementen la política de estabilización o programas de construcción de paz territorial y basado en un enfoque territorial de la AICMA, traducido en un trabajo articulado con las autoridades locales como puente entre la institucionalidad nacional y las comunidades afectadas.

[99] Mediante el Decreto 179 de febrero de 2019.

Justamente, los cambios en el contexto país relacionados con la reconfiguración del conflicto en los territorios, luego de la firma del Acuerdo de Paz, han derivado en la persistencia (o recrudecimiento, en algunos casos) de las dinámicas de disputa por el control territorial y en la continuidad en la instalación de MAP/MUSE/AEI por parte de algunos GAML, tanto en viejas como en nuevas zonas de influencia y/o confluencia de estos grupos, fenómenos que debe tomar en consideración el Gobierno nacional.

El Acuerdo de Paz y el consecuente desarme de las FARC, pese a haber creado importantes réditos en materia de no violencia y oportunidades para el desminado humanitario, también ha traído consigo un reajuste en la conformación de los actores en conflicto y en la distribución territorial de las dinámicas de confrontación, que dificultan en buena medida la tarea de recuperación, estabilización y consolidación de la seguridad en los territorios por parte del Gobierno nacional.

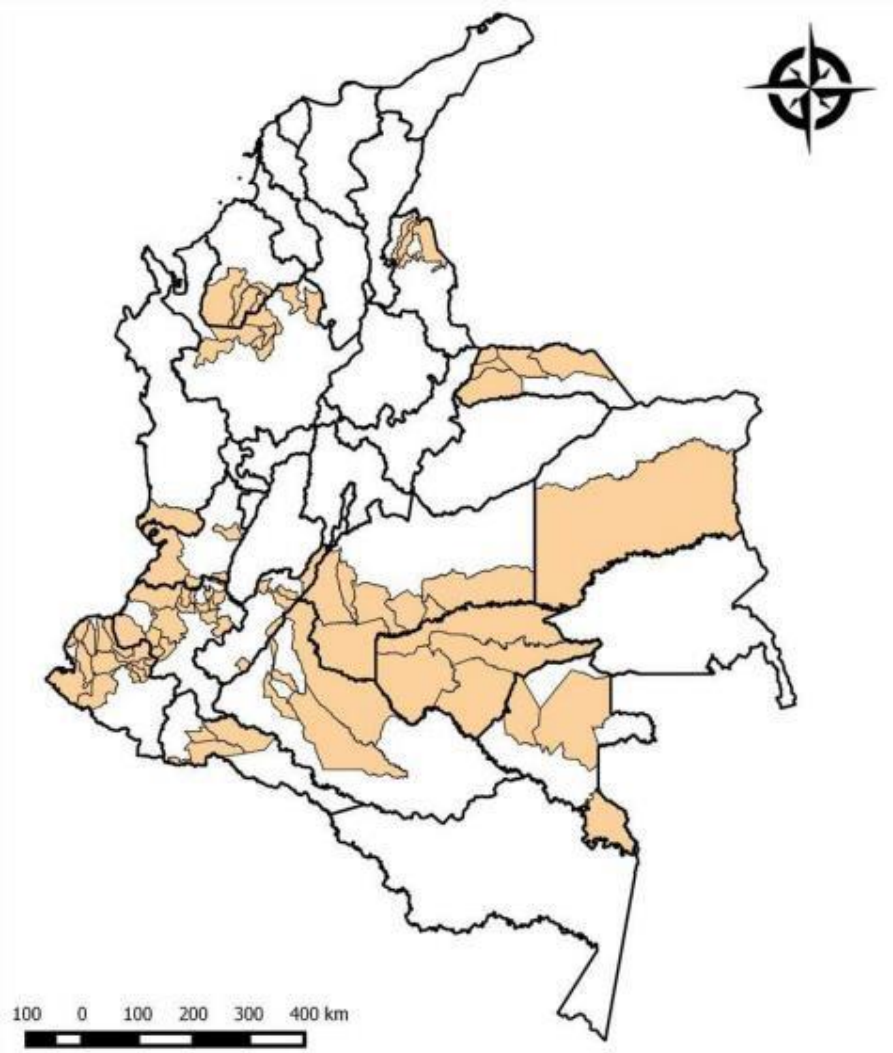
En las condiciones operativas y jurídicas actuales, estos factores no solo impiden, disuaden o retrasan físicamente la ejecución de operaciones de desminado en comunidades de alta afectación por minas, por cuanto no hay garantías de seguridad para la asignación de tareas por parte de la IIDH y para el desarrollo de intervenciones por parte de ODH; sino que generan nuevas situaciones tanto de contaminación como de victimización y representan un factor de riesgo para las operaciones en curso, precisamente en subregiones compuestas, en buena parte, por municipios de tipología I, donde la descontaminación es más urgente.

A grandes rasgos, esta reconfiguración puede ser vista transversalmente desde dos fenómenos centrales. En primer lugar, la reincidencia/disidencia armada de combatientes de la extinta guerrilla de las FARC-EP que conllevaron a la conformación de Grupos Armados Organizados Residuales – GAOR. En segundo lugar, las nuevas disputas por el control del territorio previamente ocupado por las FARC (242 municipios) por parte de Grupos Armados Organizados – GAO, principalmente el ELN y el Clan del Golfo[100] (Fundación Paz y Reconciliación, 2019).

[100] De acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional, "aquellas estructuras de las FARC que no se acogieron al proceso de negociación para la finalización del conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC se denominarán Grupo Armado Organizado Residual GAOR". Así mismo, en abril de 2019 el Consejo actualizó su clasifiación de Grupos Armados Organizados – GAO, así: ELN, GAOR, Clan del Golfo, Pelusos y Caparros.

Con respecto a los GAOR, se tiene conocimiento de la existencia de 23 estructuras que agrupan cerca de 1.800 integrantes con algún tipo de presencia en alrededor de 85 municipios de 13 departamentos del país, como se observa en el Mapa 2. En algunas de sus zonas de influencia en subregiones de alta afectación por minas se les atribuye la instalación de MAP/MUSE/AEI, como en los casos del Frente 1 en municipios del Meta, Guaviare, Vichada y Caquetá, o el Frente 48 en Putumayo (FIP, 2018). Del mismo modo sucede en municipios del norte y nordeste de Antioquia y del sur de Córdoba, en donde el Comando Especial Antiparamilitarismo Frente 36 ha recurrido a estos artefactos como mecanismo de control territorial (Indepaz, 2018).

Mapa 2. Municipios con presencia de GAOR en Colombia (2019)



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación (2019)

En otras zonas de influencia, aunque no haya registros de nuevos eventos por minas, no hay garantía alguna de que los GAOR no estén haciendo uso de estos artefactos; a lo que hay que agregarle que el control territorial y la actividad armada configuran las condiciones de inseguridad que impiden la designación de tareas de desminado a los ODH, por lo que tampoco se dan las garantías suficientes, pese a los importantes esfuerzos en materia de Educación para el Riesgo del Gobierno nacional, a que no haya revictimización.

Por citar ejemplos, en el litoral pacífico colombiano (Departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca), los GAOR Guerrillas Unidas del Pacífico, el Frente Óliver Sinisterra y Gente de Orden, se han expandido desde el municipio de Tumaco hacia al norte, pasando por los municipios de Magüí, Santa Bárbara, El Charco, López de Micay, El Tambo, hasta Buenaventura (Fundación Paz y Reconciliación, 2019). En ninguno de estos siete municipios, pese a ser de tipología I y sumar 450 víctimas desde 2001, se han iniciado operaciones de desminado.

En el departamento del Cauca hay presencia de múltiples GAOR en municipios de alta afectación por minas. Por ejemplo, en Buenos Aires y Suárez, municipios de tipología I en donde se están llevando a cabo operaciones de desminado, el Frente 30 y las Guerrillas Unidas del Pacífico se disputan el control del Río Naya, representando riesgos para la seguridad y sostenibilidad de las intervenciones. Por su parte, el Frente de 6 se ha logrado extender en los municipios de Toribío, Caldono y Jambaló, siendo estos dos últimos municipios de tipología I pendientes por intervención.

En lo que tiene que ver con los GAO, a los Caparrapos y al Clan del Golfo (o Autodefensas Gaitanistas de Colombia – AGC, según su propia denominación), siendo este último el de mayor envergadura a nivel nacional por su presencia territorial en 276 municipios a lo largo y ancho del país y sus cerca de 2.500 integrantes, se les atribuye la utilización reciente de minas en la subregión del Nudo de Paramillo y Bajo Cauca, seguramente como producto de la violenta disputa por el control de estas subregiones que ambos grupos libran desde 2017, con participación de algunos GAOR (Fundación Paz y Reconciliación, 2019).

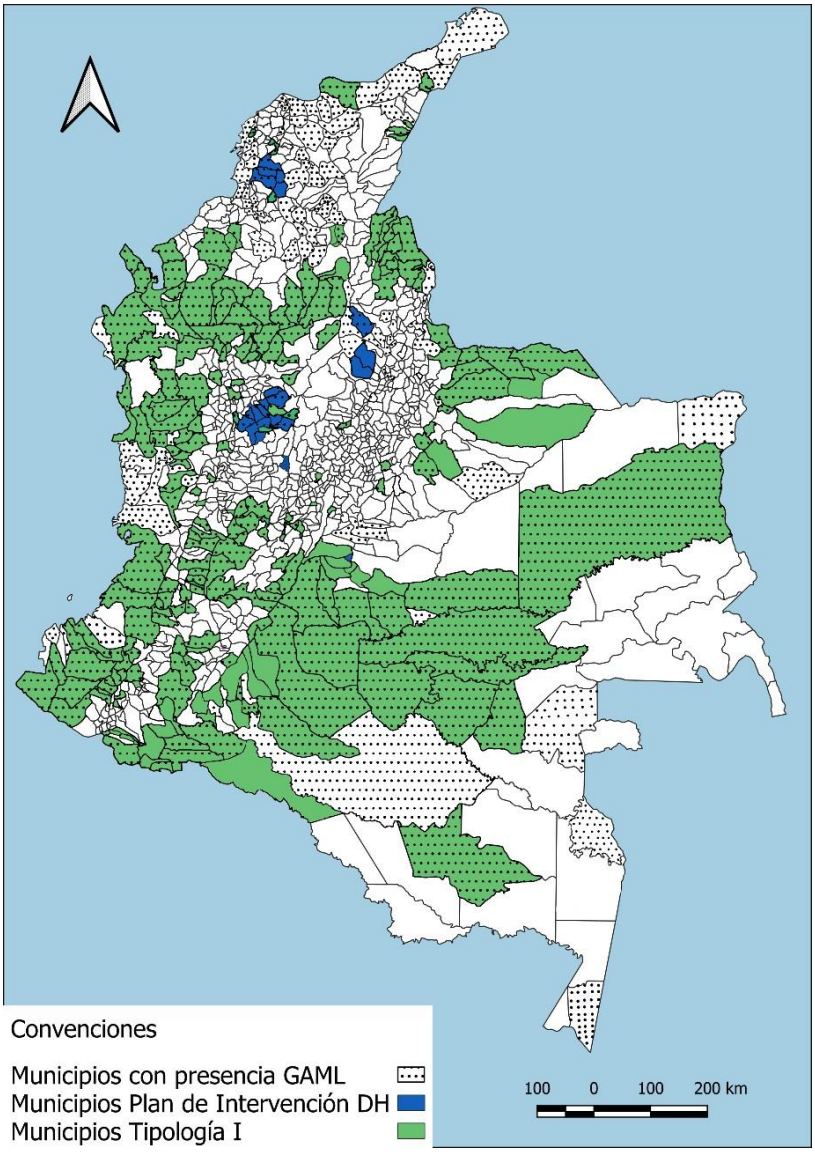
Por su parte, el ELN, luego del levantamiento de la Mesa de Conversaciones, viene consolidando un proceso de disputa (principalmente con el Clan del Golfo, los GAOR y el EPL), copamiento del territorio previamente ocupado por las FARC y fortalecimiento de su presencia histórica en otras zonas, durante la cual ha recurrido a la guerra de guerrillas para confrontar a la Fuerza Pública, lo que representa un riesgo en tanto esta estrategia de combate supone la utilización de MAP/MUSE/AEI. En la actualidad, el ELN cuenta con poco más de 3.000 combatientes y tiene presencia en 136 municipios de seis regiones, todas de alta afectación por minas (Catatumbo, Magdalena Medio, Chocó, Cauca, Nariño y Arauca).

Como prueba de ello, en el Departamento de Arauca, seis de sus siete municipios registran una alta afectación por minas (tipología I) y en ninguno de ellos hay operaciones de desminado en curso. A partir de la ruptura del cese al fuego entre el Gobierno nacional y el ELN en enero de 2018, esta guerrilla retomó una arremetida violenta contra la fuerza pública y la población civil (Fundación Paz y Reconciliación, 2019), la cual ha cobrado 22 víctimas por minas desde entonces. Por su parte, en Chocó, se ha reportado emplazamiento de minas para proteger el territorio por parte de esta guerrilla (Mine Action Review, 2018).

Como se concluye del mapa 3, la reconfiguración de las dinámicas territoriales del conflicto ha llevado a que la distribución territorial de la presencia de GAML, en buena parte, coincida con el reparto geográfico subregional de la afectación por minas, especialmente en municipios de tipología I; esto continúa haciendo mella en la normal asignación de tareas y desarrollo de las operaciones de desminado, lo que se traduce, en últimas, en un retraso en el desarrollo del Plan Estratégico 2016-2021 y en el cumplimiento efectivo del Estado colombiano con sus compromisos internacionales de descontaminación.

En tanto persista la presencia activa y la disputa armada de GAML en los territorios afectados por minas, es totalmente impráctico para el Gobierno nacional realizar intervenciones de desminado en estas, además que los marcos jurídico y operativo actuales no lo permiten. De cualquier modo, una empresa de tal naturaleza sería insostenible, pues los riesgos a la seguridad de los desminadores son inminentes y las garantías de no recontaminación y revictimización son inexistentes.

Mapa 3. Zonas de influencia o confluencia de GAO vs municipios de tipología I y del Plan de Desminado Humanitario (según el Plan Estratégico 2016-2021)



Fuente: elaboración propia con datos de Fundación Paz y Reconciliación y OACP/Descontamina Colombia.

Por tanto, el progreso en la descontaminación en los territorios más afectados está supeditado a que prevalezcan las condiciones de seguridad que permitan llevar a cabo intervenciones sostenibles. Por ende, se depende del avance en los esfuerzos de recuperación, estabilización y consolidación de la seguridad en estos territorios por parte de la Fuerza Pública y el Gobierno nacional, o en su defecto, del retiro de los GAML de los territorios ocupados o del éxito de una eventual negociación con el ELN o su derrota estratégica.

En la medida que romper con estas dinámicas de dependencia no es tarea fácil, al Gobierno del Presidente Duque, al igual que a las anteriores administraciones, le resta un limitado margen de maniobra en materia de planeación estratégica para el desminado en las zonas donde persiste la falta de garantías de seguridad. Desde otra perspectiva, esto implica que el Gobierno nacional debe continuar con la focalización de esfuerzos para la finalización de las operaciones en los municipios y/o áreas con algún tipo de afectación que están en curso y seguir avanzando en la liberación de tierras en todas las zonas con aptas condiciones de seguridad.

A su turno, en las zonas en donde no es posible intervenir con operaciones de desminado, el Gobierno nacional tiene la posibilidad de generar alternativas en materia de prevención y asistencia mediante estrategias territoriales de Educación para el Riesgo y Asistencia Integral a Víctimas, diferenciadas para cada departamento y/o municipio, en articulación directa con las autoridades locales; del mismo modo como podrá desplegar programas que conduzcan al empoderamiento de las asociaciones de víctimas como agentes que coadyuven al cumplimiento de las metas propuestas en los planes departamentales y/o municipales de AICMA.

Las complejas circunstancias nacionales no solo configuran un evidente escenario de imposibilidad para el Gobierno nacional de cumplir con su obligación internacional de descontaminación total en marzo de 2021, sino que generan un ambiente de incertidumbre frente a las comunidades afectadas, los donantes y las instancias de la Convención de Ottawa acerca del plazo, la estrategia y las condiciones alrededor de las cuales vaya a solicitar un segundo plazo de prórroga.

c. Consideraciones sobre la segunda solicitud de prórroga

A su entrada al poder, el Gobierno del Presidente Iván Duque ya reconocía en su Plan Nacional de Desarrollo que, pese a los consistentes avances logrados, para agosto de 2018, aun restaba un 79% de contaminación por atender en los próximos tres años, por lo cual se hace necesario solicitar una segunda prórroga (DNP, 2018). De hecho, la meta del cuatrienio de su administración no es la descontaminación total del territorio.

Conforme a los términos del tratado, Colombia deberá presentar la solicitud de extensión ante algunas de las instancias convencionales, sea la Reunión de Estados Partes o Conferencia de Examen; posterior a lo cual la solicitud será analizada por parte de la Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención (ISU, por su sigla en inglés) y por el Comité de Apoyo a la Implementación del Artículo V (además de Colombia, lo conforman Países Bajos, Austria y Canadá); y, finalmente, evaluada y votada por todos los Estados Partes, quienes decidirán su aprobación o denegación por mayoría simple.

La Convención establece que toda solicitud de extensión debe contener, como mínimo, los siguientes elementos: el plazo solicitado; una explicación detallada de las razones para la prórroga (incluidos el estado de la labor realizada hasta el momento, los medios financieros y técnicos disponibles, y las circunstancias que le impiden la descontaminación total); las implicaciones humanitarias, sociales, económicas y medioambientales de la extensión; y cualquier otra información relevante.

El Gobierno nacional presentará la solicitud el 31 de marzo de 2020, por lo que es de esperar que, luego de que la solicitud surta el respectivo análisis previo, sea revisada y decidida formalmente en el marco de la 18° Reunión de los Estados Partes de la Convención que tendrá lugar en noviembre de 2020 (Descontamina Colombia, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, el periodo de tiempo con el que cuenta el Gobierno nacional es vital para preparar la solicitud, socializarla con los actores clave y realizar el cabildeo, de tal modo que el segundo plazo adicional no sólo sea concedido, sino que no mine la confianza y la credibilidad de la comunidad internacional en los esfuerzos nacionales de desminado, principalmente de países y organizaciones donantes que integran la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario en Colombia, de cuyos aportes financieros se ha sustentado, en buena parte, la ejecución de la AICMA en Colombia, incluido el desminado humanitario, su componente -por lejos- más costoso[101].

[101] Solo en 2017, el país recibió más de 65 millones de dólares de recursos de cooperación internacional de 14 donantes, lo que completa 131 millones de dólares entre 2013 y 2017. Los mayores donantes son: Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Japón, Noruega, Alemania y Suiza. Contribuciones menores se han recibido de Nueva Zelanda, Países Bajos, Italia, Australia, Suecia, España, Bélgica, Corea del Sur e Irlanda (Landmine Monitor, 2018).

Con respecto a la preparación de la solicitud, es de especial importancia que esta sea totalmente coherente y esté plenamente articulada con la planeación estratégica del Gobierno nacional para los años restantes del primer plazo y los primeros años de la segunda prórroga que coincidan con el cuatrienio de la administración actual, especialmente en términos del enfoque, las prioridades y las proyecciones que surjan de un ejercicio de reflexión nacional. Así pues, como se ampliará en la última parte de esta investigación, para otorgarle el alcance deseado a un ejercicio de esa naturaleza, se deberán tomar en consideración los siguientes elementos esenciales:

- Análisis histórico y prospectivo: un estudio reposado y objetivo sobre el inicio, la evolución y la actualidad de la problemática de las minas en el país facilita la comprensión acerca de que su relación con las dinámicas y transformaciones propias del conflicto armado, lo que permite vislumbrar toda una serie de condiciones objetivas, lógicas comportamentales y relaciones de dependencia que pueden alimentar las consideraciones que, en prospección, quiera formular el Gobierno nacional para el tiempo restante de su mandato y el plazo de prórroga.
- Interlocución interinstitucional: para la construcción de la planeación estratégica del desminado son fundamentales los insumos, observaciones y propuestas provenientes de una interlocución directa y estrecha con las entidades nacionales que conforman las instancias institucionales formales (CINAMAP e IIDH); no menos importante serán las consideraciones que se obtengan de un diálogo constante y transparente con la comunidad AICMA en Colombia.
- Articulación con las políticas de paz: el Gobierno nacional debe basar sus análisis en la memoria institucional y las lecciones aprendidas de la autoridad nacional en materia de AICMA, de manera que el punto de partida sea la ratificación de la importancia estratégica del desminado como piedra angular de la construcción de paz en las zonas más golpeadas por el conflicto y que, por tanto, la articulación con las múltiples y diversas políticas de paz se hace, no solo útil, sino necesaria.
- Implementación focalizada: debido a que la focalización subregional de la afectación por minas encuentra su explicación en los comportamientos territoriales de la presencia activa de GAML, de cultivos de uso ilícito y de zonas de alto valor estratégico, las intervenciones de desminado deben -en toda medida-

reorientarse hacia estos focos subregionales de contaminación y estar sincronizados con el avance de los esfuerzos del Estado en la recuperación, estabilización y consolidación de la seguridad de los territorios.

- Enfoque territorial diferenciado: las lógicas comportamentales y las dinámicas territoriales de la contaminación por minas en el país hace necesario la aplicación de un enfoque territorial diferenciado por departamentos y/o municipios, en articulación plena con las autoridades locales y en construcción participativa con los actores locales y las comunidades afectadas.
- Consideraciones cuantitativas moderadas: la validez de las proyecciones cuantitativas que se planteen en materia de descontaminación dependerá de la previsibilidad de su cumplimiento, para lo cual es clave que se tomen en consideración las capacidades operacionales (estatal y civil) actuales, y los promedios de rendimiento de área despejada cuando se operó a capacidad plena.
- Compromisos presupuestales claros: los múltiples logros alcanzados en materia de AICMA han permitido construir, mantener y ampliar la red países y organizaciones donantes, asegurando en buena medida la sostenibilidad presupuestal de la política pública; establecer con claridad y transparencia las partidas presupuestales con las que el Gobierno nacional puede comprometerse es un factor crucial para conservar la confianza con los contribuyentes.

En lo que tiene que ver con la socialización de la solicitud, el Gobierno nacional tendrá la tarea sensibilizar a una serie de actores estatales y no estatales tanto locales como internacionales acerca de los logros, las oportunidades y los desafíos del desminado en Colombia que motivan la solicitud de un segundo plazo de prórroga. Con ese fin, el Gobierno nacional puede elaborar y poner en marcha una estrategia diplomática de gestión, sensibilización y cabildeo, para lo que serán indispensables los medios y las herramientas de política exterior que pueda poner a disposición el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Una estrategia de tal naturaleza debe tomar en consideración, como se ampliará más adelante, algunos elementos clave como: los mensajes estratégicos que se transmitirán y el nivel político desde el cual se desplegará la estrategia; los escenarios (bilaterales, regionales

y multilaterales) apropiados; y los actores estatales y no estatales internacionales objeto de sensibilización y lobby.

Por último, un detalle que será determinante en la solicitud de prórroga es la duración del plazo adicional, que el Gobierno nacional planea que sea de cinco años. La administración Duque deberá tomar la decisión de comprometer al Estado colombiano con un plan encaminado hacia la descontaminación del territorio nacional a un plazo determinado, bajo unas condiciones de cierta incerteza por el desconocimiento acerca de la magnitud precisa de contaminación, la continuidad en la instalación de MAP/MUSE/AEI por parte de grupos armados ilegales y la persistencia del conflicto armado en zonas de alta afectación y victimización por minas.

Si la Administración Duque define su prórroga hasta marzo de 2026, aunque no exista impedimento jurídico en el tratado que no permita solicitar una extensión más allá del plazo aspiracional de 2025, esta iría en contravía de esta aspiración pactada internacionalmente mediante el Plan de Acción de Maputo 2015 y ratificada en los documentos de la Cuarta Conferencia de Revisión: la Declaración de Oslo y el Plan de Acción de Oslo 2019[102]. Además, rompe con la tendencia de no exceder el 2025 como plazo límite en las solicitudes presentadas durante el 2019[103]. Por el contrario, a favor de un plazo de extensión más allá de 2025, es posible aludir a que hay 3 Estados Partes cuyos plazos lo exceden.

En cualquier caso, la solicitud de prórroga debe ser coherente con el nuevo plan de desminado con un enfoque territorial diferenciado; plan que conviene que sea producto de un ejercicio de reflexión nacional alimentado de la interlocución interinstitucional y territorial, y articulado con las políticas de paz, que busque la focalización de las

[102] De aprobarse los documentos borradores como están, los compromisos relacionados con la aspiración de 2025 quedarían de la siguiente manera:

- Plan de Acción: "(…) los Estados Partes reiteran la necesidad de aumentar el ritmo de las actividades de inspección y despacho para cumplir con las obligaciones del Artículo 5 tan pronto como sea posible para garantizar un progreso significativo hacia su ambición de cumplir con sus obligaciones de tiempo limitado en la mayor medida posible para 2025" (traducción del autor).
- Declaración: "(…) los Estados Partes nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para completar nuestras respectivas obligaciones de duración determinada con la urgencia que requiere el trabajo de finalización. Aspiramos a alcanzar estos objetivos en la mayor medida posible para 2025" (traducción del autor) (Oslo Review Conference, 2019).

[103] Argentina y Yemen, 2023; Chad, Camboya y Tayikistán, 2025.

intervenciones en las subregiones más afectadas por las minas y del cual surjan proyecciones cuantitativas realizables con garantías presupuestales, de modo que el país adquiera compromisos alcanzables, en función de la realidades y la capacidad nacionales.

Tanto el nuevo plan estratégico de desminado y el documento soporte de la solicitud de prórroga tendrán que ser socializados con la gama de actores internacionales estratégicos para la AICMA en el país, preferiblemente a través de una estrategia estructurada de sensibilización que obtenga provecho de los medios y herramientas disponibles de política exterior y propias de la diplomacia bilateral y multilateral.

Al fin y al cabo, cada etapa hacia la aprobación de nuevo plazo de extensión es crítica para conservar la credibilidad y confianza de las autoridades locales y comunidades afectadas, de las instancias de la Convención y, especialmente, de los países y organizaciones donantes, de cuya financiación seguirán dependiendo, en buena medida, los esfuerzos de descontaminación del Gobierno nacional y, por ende, el cumplimiento efectivo del Estado con el artículo V de la Convención de Ottawa.

4. CONCLUSIONES

La implementación de la Convención de Ottawa durante dos décadas de vigencia ha traído importantes resultados en materia de impacto humanitario. No obstante, múltiples retos subyacen relacionados principalmente con las dinámicas de conflictos armados vigentes, como la continuidad en la instalación de minas (especialmente de fabricación artesanal y por parte de actores no estatales) y la existencia de zonas minadas en áreas en disputa y/o de difícil acceso, lo que coloca en tela de juicio la fuerza de aplicación de la aspiración global de cumplir al máximo posible con las obligaciones convencionales en 2025.

En Colombia, el uso de minas se proliferó a partir de la década de los noventa y se intensificó a medida que el conflicto armado interno se recrudeció. Al entrar en vigor la Convención en Colombia en 2001, las obligaciones contraídas se hicieron de obligatorio cumplimiento y se da inicio a los plazos que dispone el tratado para la destrucción de arsenales y la descontaminación.

El Estado colombiano ha cumplido parcialmente con sus obligaciones convencionales. Pese a que las instalaciones de producción de estas armas fueron desmanteladas y los arsenales de minas del Estado fueron destruidos, Colombia no ha cumplido con la descontaminación de la totalidad del territorio nacional. En marzo de 2011 se agotó el plazo original, razón por la cual solicitó y le fue concedido una prórroga de diez años adicionales (hasta marzo de 2021). A pesar de los esfuerzos, en marzo de 2019 el Gobierno nacional anunció la solicitud de una segunda extensión, que se conoce que será por el término de 5 años adicionales (hasta marzo de 2026).

La imposibilidad del Estado colombiano para la descontaminación total se explica en que en la problemática nacional confluyen unas particularidades y complejidades que radican en las dinámicas propias del conflicto armado, las persistentes condiciones de disputa por el control territorial y la continuidad en la instalación de minas artesanales por parte de grupos armados ilegales. Esta problemática puede ser analizada a partir de cuatro periodos de desarrollo del conflicto en Colombia:

El primer período, entre 1990 y 1999, estuvo determinado por la ampliación territorial y la intensificación de la actividad guerrillera. El ELN, las FARC-EP y los grupos paramilitares, predominantemente las AUC, producían y utilizaban minas como estrategias de control territorial. En esta etapa, la victimización por MAP/MUSE/AEI fue baja pero constante (861 víctimas) y el Estado no contaba con la institucionalidad, política pública o programa de desminado humanitario para atender la problemática.

El segundo periodo, entre 2000 y 2006, estuvo caracterizado por el recrudecimiento de la lucha armada producto de la ofensiva militar del Estado, la alta actividad paramilitar y la guerra irregular de las guerrillas. El uso sistemático e indiscriminado de MAP/MUSE/AEI para intentar contener el avance de la Fuerza Pública, proteger zonas ligadas al desarrollo de economías ilícitas y como parte de maniobras de repliegue de retaguardias guerrilleras conllevaron a un aumento vertiginoso en la victimización. Estas dinámicas generaron una persistente correlación entre la dispersión regional de los eventos por MAP/MUSE/AEI y la distribución territorial de la confrontación armada, la presencia de grupos armados ilegales y la siembra de cultivos de uso ilícitos, generando una dinámica de afectación altamente heterogénea y concentrada en focos subregionales en zonas rurales del país.

El Estado intentó contrarrestar esta problemática mediante esfuerzos normativos e institucionales que tuvieron un escaso o nulo efecto sobre el alarmante aumento en el número de víctimas. La CINAMAP y el Observatorio de Minas Antipersonal, primeras instancias institucionales para la acción contra minas, no fueron concebidas con el objetivo de contener la creciente contaminación ni estuvieron articuladas en función de una política pública de AICMA, o del desminado humanitario como prioridad estratégica del gobierno de turno.

Pese a que el inicio de operaciones de limpieza de las minas industriales instaladas por la Fuerza Pública en bases militares promovió la creación y el fortalecimiento progresivo de la capacidad operacional del Estado para el desminado, estas minas nunca causaron ninguna víctima y no hacían parte de la problemática central de contaminación irregular. En este periodo el desminado humanitario en comunidades fue inexistente. El Plan Nacional 2004-2009, primer esfuerzo institucional para desarrollar operaciones de desminado humanitario, estuvo limitado a la contención de emergencias humanitarias determinadas.

El tercer periodo, entre 2007 y 2016, estuvo caracterizado por la reducción de la victimización, producto del avance del Estado en materia de recuperación del territorio, el consecuente repliegue estratégico de los grupos armados ilegales y el posterior inicio de las negociaciones de paz con las FARC-EP. El Gobierno nacional atendió la necesidad de una política pública estructurada con la creación del PAICMA, la Política Nacional de AICMA 2009-2019, el CONPES 3567 de 2009 y un Plan de Acción para la misma vigencia. Estos productos fortalecieron institucionalmente al Estado e hicieron posible la incorporación de un enfoque de derechos a la AICMA, permitiendo renovar su propósito fundamental hacia uno enfocado en el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades afectadas.

Como resultado, se permitió identificar los retos operacionales más prominentes, y que persisten en cierta medida hoy en día, hacia el cumplimiento efectivo del Estado con sus obligaciones de descontaminación: la falta de precisión en la información sobre la ubicación de las zonas minadas y la imposibilidad de determinar la magnitud de la contaminación total; la insuficiencia de las capacidades nacionales para el desminado; las condiciones geográficas escarpadas y de difícil acceso; y las técnicas cambiantes y adaptables aplicadas para la fabricación artesanal de minas por parte de los grupos armados ilegales.

La importancia estratégica que se le dio a la AICMA se ratificó al ser país sede de la Segunda Conferencia de Revisión en 2009, la cual constituyó un escenario de oportunidad para comprometer a la comunidad internacional con aspectos de interés nacional, especialmente de cara a la presentación de la primera solicitud de prórroga. Esta petición argumentó que el incumplimiento del Estado se debía a la incertidumbre sobre el cese de instalación de minas por parte de grupos armados ilegales y la incompletitud de información sobre la localización de estas; la continuidad de las dinámicas del conflicto; las limitaciones de recursos; la geografía accidentada del país; y las características artesanales de las minas que dificultan su detección y remoción. La solicitud de extensión fue concedida con un manto de preocupación e incertidumbre por parte de las autoridades de la Convención.

Durante los años iniciales del plazo adicional se creó la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH) con la que se centralizaron los procesos administrativos hacia la descontaminación como la elaboración de Estándares Nacionales, la focalización/asignación de zonas para intervención y la reglamentación de la operación de ODH civiles en el territorio. Estos años coincidieron también con una fase de transformación estructural del conflicto surgido del escenario de derrota estratégica de las guerrillas y el inicio de nuevas negociaciones de paz con las FARC-EP.

Aunque la fase exploratoria de estos diálogos no tuvo un impacto inmediato sobre el nivel de afectación por minas, y el Acuerdo General de 2012 no incluyó referencia alguna a esta problemática, la sola negociación vislumbró oportunidades que se materializaron en tres acuerdos relacionados con las minas, los cuales partieron del mutuo reconocimiento de que el desminado es parte del desescalamiento del conflicto y que representa una garantía de no repetición, constituyendo un hito histórico de descontaminación conjunta de los territorios afectados por MAP/MUSE/AEI con ese actor armado.

Con la reelección del Gobierno negociador se reorientó la AICMA como un elemento fundamental de la construcción de paz territorial, lo que motivó cambios en la arquitectura institucional en preparación para la eventual implementación del Acuerdo de Paz, como la creación de la DAICMA. Pese a que el Plan de Acción de Desminado 2014-2016 amplió considerablemente la oferta de municipios susceptibles de intervención, muchos de los

seleccionados no estaban altamente afectados por minas, en menoscabo de muchas zonas del país con un récord histórico de victimización.

En el cuarto periodo de análisis, a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el Plan de Acción 2016-2021 introdujo actualizaciones metodológicas para el desminado: una nueva línea base de estimación de la afectación y una categorización de la afectación por minas en cuatro tipologías municipales, en donde la tipología I se compone 199 municipios que concentran el 75% de los accidentes por minas, el 56% de los predios solicitados para restitución y el 91% del total de las hectáreas con cultivos de coca. La puesta en marcha de este plan, la creación de la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario, el exponencial aumento de ODH civiles operando en terreno y el extraordinario fortalecimiento de la capacidad operacional nacional le permitieron al Estado entrar en una fase de intervención masiva y sistemática del territorio: más de la mitad del total de área despejada desde que inició el desminado humanitario tuvo lugar en los últimos dos años.

Pese a lo anterior, no se cumplió y se puede inferir que no se proyecta a cumplir con las metas del Plan Estratégico de haber iniciado operaciones en los 199 municipios de tipología I antes de 2020 o intervenir la totalidad de municipios de tipología II en 2017. De hecho, buena parte de la tarea más difícil sigue pendiente: solo 22 de los 199 municipios de alta afectación (tipología I) han sido entregados y en 95 de ellos no se han iniciado operaciones de desminado.

Con la salida de las FARC de sus zonas de influencia se produjo un reajuste en la conformación de los actores en conflicto y en la distribución de las dinámicas de confrontación. La presencia de grupos armados ilegales en el territorio nacional actualmente coincide casi en su totalidad con la dispersión subregional de la afectación por minas, sobretodo en municipios de primera tipología, lo que impide, disuade y/o retrasa la ejecución de operaciones y genera nuevas situaciones de contaminación y victimización en zonas donde el desminado es más urgente.

Por consiguiente, pese a los esfuerzos del Gobierno del Presidente Duque, como el de la actualización de la AICMA como parte de las acciones efectivas de la Política para la Estabilización “Paz con Legalidad”, esta administración cuenta con un estrecho margen de

acción para la planeación estratégica del desminado humanitario, ya que la intervención de los territorios más afectados está condicionada a que predominen condiciones de seguridad que permitan desplegar intervenciones sostenibles.

Estos cambios en el contexto del país, sumados a la persistencia de las demás particularidades y complejidades de la problemática nacional de contaminación irregular, configuran el escenario de imposibilidad del Gobierno nacional actual para cumplir con su obligación internacional de descontaminación total antes de marzo de 2021; lo que explica el reconocimiento de la necesidad de solicitar un segundo plazo de prórroga, la cual será presentada en marzo de 2020 y se espera que sea evaluada y decidida en el marco de la 18° Reunión de los Estados Partes de la Convención en noviembre de 2020.

Las condiciones alrededor de las cuales se prepare la solicitud de prórroga son claves tanto para lograr su aprobación como para no menoscabar la credibilidad y confianza de las autoridades locales, comunidades afectadas y de los actores internacionales estratégicos para la AICMA en Colombia. Para ello se requiere que la planeación estratégica para el desminado humanitario y la actualización de la política pública de AICMA que pretende el Gobierno nacional actual surjan de un ejercicio de construcción participativa con estos actores, de interlocución estrecha con las entidades nacionales competentes y en articulación directa con las diversas políticas de paz de aplicación territorial. De igual modo, es importante que estos sean socializados con la comunidad AICMA, lo que es posible a través de una estrategia estructurada de sensibilización que utilice los medios y herramientas disponibles de política exterior, propias de la diplomacia bilateral y multilateral.

En su decisión de adherirse a la aspiración global de hacer todos los esfuerzos para culminar al máximo posible la titánica labor de descontaminación total del territorio nacional en 2025, el Gobierno nacional debe formular su planeación estratégica a partir de un ejercicio de reflexión nacional y territorial acerca de lo que se ha hecho hasta ahora y lo que queda por hacer, de modo que los resultados -ojalá provenientes de un análisis objetivo y de proyecciones moderadas- permitan establecer, ante las instancias convencionales, los actores locales y donantes, compromisos realizables al corto y mediano plazo.

5. RECOMENDACIONES

Los resultados de esta investigación permitieron concluir que, desde su origen hasta la actualidad, subyace una serie de particularidades y complejidades propias de la problemática nacional de contaminación irregular por MAP/MUSE/AEI, las cuales han surgido en diversos momentos durante cerca de dos décadas de implementación de la Convención de Ottawa en el país, y que se han transformado a la par que lo han hecho las dinámicas de confrontación armada, disputa por el control territorial y el desarrollo de economías ilícitas por parte de grupos armados ilegales.

Por ende, es válido hablar tanto de continuidades como de cambios en una problemática nacional particular en la que persiste una amplia gama de retos y dificultades, de distinta índole, magnitud y alcance, a la vez que se vislumbran una serie de fortalezas y oportunidades en el desarrollo de los esfuerzos del Gobierno nacional actual hacia la descontaminación total del territorio nacional y el cumplimiento efectivo del Estado colombiano con el artículo V del tratado.

Por un lado, la continuidad en la instalación de MAP/MUSE/AEI por parte de GAML, la imposibilidad de desplegar intervenciones sostenibles en territorios donde no existen las condiciones de seguridad necesarias constituyen los retos más prominentes, mientras que la falta de precisión en la información sobre la contaminación, la geografía escarpada de las zonas afectadas y las características artesanales de las minas utilizadas representan las dificultades más importantes en los esfuerzos de descontaminación del Gobierno nacional.

Por otro lado, la capacidad operacional de desminado (tanto la capacidad nacional instalada -BRDEH y AEDIM- como los ODH civiles acreditados), y los marcos jurídicos, operativo e institucional sólidos figuran como las principales fortalezas, a la vez que el avance del Gobierno nacional en la política de estabilización y consolidación de la seguridad en los territorios y la articulación con políticas públicas de aplicación territorial y con las autoridades locales y comunidades afectadas presenta oportunidades interesantes hacia la descontaminación progresiva de las subregiones más afectadas.

En ese sentido, a partir del complejo de retos, dificultades, fortalezas y oportunidades, a continuación, se buscará generar una serie de recomendaciones de desminado humanitario y acciones de política exterior que pueden contribuir positivamente a que el Estado colombiano se encamine de manera más óptima hacia el efectivo cumplimiento del artículo 5 del tratado de Ottawa y, con ello, hacia el anhelo de tener un país libre de sospecha de contaminación y afectación por minas antipersonal.

i. Acciones para prevenir, disminuir y/o disuadir el uso de MAP/MUSE/AEI por parte de GAML

En Colombia, los únicos actores que continúan utilizando MAP/MUSE/AEI son los grupos armados ilegales. Sin embargo, no es claro si estos grupos son conscientes de que la fabricación, la producción, el uso o la transferencia de estas armas viola múltiples derechos humanos, va en contravención del derecho internacional humanitario, a la legislación nacional y a la normatividad internacional en la materia.

Por ello, que el Gobierno nacional, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz/Descontamina Colombia, puede tomar medidas para prevenir, disminuir y/o disuadir el uso de MAP/MUSE/AEI por parte de grupos armados ilegales, mediante la generación de conciencia sobre el grave impacto humanitario y las considerables consecuencias económicas y sociales de largo plazo que desencadena esta problemática en las comunidades y territorios afectados de las zonas rurales del país.

Estos esfuerzos de concientización pueden hacerse posible a través de una interlocución directa o indirecta de las autoridades locales y las asociaciones de víctimas con representantes estos grupos; o haciendo uso de los canales de comunicación disponibles con la guerrilla del ELN; o a través de la mediación de actores neutrales con presencia en el territorio, como la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP/OEA), la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, la Cruz Roja Internacional, la Campaña Colombiana contra las Minas, entre otros.

ii. Promoviendo un instrumento jurídico internacional que aborde el uso de MAP/MUSE/AEI por parte de actores no estatales

Colombia es uno de los 12 Estados Partes de la Convención de Ottawa en los que persiste el empleo, almacenamiento y/o producción de MAP/MUSE/AEI, sobre todo de manera improvisada y/o artesanal y por parte de actores armados no estatales. Pese a las complejidades y particularidades propias de la problemática nacional de cada uno de ellos, en Afganistán, Camerún, Chad, Iraq, Mali, Nigeria, Somalia, Sri Lanka, Turquía, Ucrania y Yemen, además de Colombia, grupos armados no estatales continúan instalando minas artesanales, en clara contravención del Derecho Internacional Humanitario.

No obstante, la Convención de Ottawa no hace explícita referencia al empleo, almacenamiento, producción y transferencia ni de minas antipersonales ni de AEI (con fines de minas antipersonal) por parte de actores no estatales. En cambio, este tratado deja caer todo el peso de las obligaciones y prohibiciones internacionales jurídicamente vinculantes de las que dispone dentro del ámbito de aplicación de los Estados Partes y a la luz de las legislaciones nacionales.

El hecho es que, a pesar de que el uso de estas armas de impacto humanitario por parte de cualquier actor (sea estatal o no estatal) queda prohibido por aplicación extensiva del Derecho Internacional Humanitario, el espíritu de la Convención de Ottawa y su fuerza de aplicación se limita, en sentido estricto, a la responsabilidad de los Estados Partes, aun cuando la coyuntura de la problemática global de las minas encuentra su más actual agravante en el uso de AEI por parte de actores no estatales y en medio de dinámicas de conflictos armados.

Por ello, esto abre el debate acerca de la laxitud y falta de fuerza jurídica sobre la responsabilidad penal que puedan llegar a tener los actores no estatales al continuar haciendo uso de armamento cuyo empleo, almacenamiento, producción y transferencia están prohibidos internacionalmente. Este escenario presenta la oportunidad de reforzar el régimen jurídico internacional de las minas antipersonal a partir de la negociación y suscripción de un instrumento jurídico orientado en ese sentido, por ejemplo, mediante un protocolo adicional a la Convención de Ottawa.

Colombia, como Estado Parte de la Convención y referente internacional en la lucha contra este flagelo, tiene la posibilidad de liderar las gestiones internacionales encaminadas en ese sentido. El Ministerio de Relaciones Exteriores tienes las capacidades y los medios puede generar un ejercicio de reflexión y de conveniencia política de la mano de la OACP/Descontamina Colombia y con el apoyo de actores internacionales especializados en el tema (como el GICHD, UNMAS y ICBL).

Además, que sea Colombia el Estado Parte que abandere tal iniciativa como tema de interés estratégico nacional en la agenda internacional puede coadyuvar al fortalecimiento del papel de referente regional e internacional en la lucha global contra la problemática de las minas antipersonal y motivar la movilización de recursos de cooperación internacional hacia los esfuerzos colombianos de descontaminación.

iii. Medidas para atacar la relación entre el desarrollo de economías ilícitas y uso de MAP/MUSE/AEI por parte de grupos armados ilegales

En las circunstancias actuales de la problemática de afectación por minas en el país, existe una estrecha y fortalecida correlación entre el desarrollo de economías ilícitas y el uso de MAP/MUSE/AEI por parte de grupos armados ilegales, sobre todo cuando se trata de la siembra de cultivos de uso ilícito (principalmente cultivos de coca y, en menor grado, marihuana y amapola), trayendo consigo el agravante de la alta victimización de erradicadores manuales de coca[104].

Para hacer frente a esta situación, el Gobierno nacional debe articular las intervenciones de desminado humanitario con el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS y con la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas "Ruta Futuro", mediante la formulación de planes de desminado diferenciados para las zonas en donde se estén implementando estrategias de erradicación voluntaria (por parte de las comunidades) y forzosa (por parte de la Fuerza Pública).

[104] Del 2016 a octubre de 2019, se registraron 70 víctimas relacionadas con accidentes en operaciones de erradicación manual de cultivos de uso ilícito (40 civiles y 30 de la Fuerza Pública), 17% del total de víctimas que se dieron en ese periodo de tiempo. Durante el 2019 (hasta octubre), se han registrado 34 víctimas erradicadores, 24 civiles y 10 miembros de la Fuerza Pública, lo que representa el 42% del total ((OACP, 2019).

Bajo el entendido de que transformación del territorio y el tránsito a las economías lícitas es un pilar transversal de estas dos políticas públicas que abordan la problemática de las drogas, se requiere la aplicación de un enfoque integral y diferenciado que tome en cuenta el desminado humanitario como piedra angular de los esfuerzos del Gobierno nacional hacia la transformación positiva del campo colombiano y el normal desarrollo, sin el impedimento físico que representa la presencia o la sospecha de contaminación por minas, de las actividades económicas y cotidianas propias de las comunidades rurales.

iv. Haciendo frente a la geografía escarpada de las zonas afectadas y las características artesanales de las minas utilizadas en Colombia

La geografía accidentada de buena parte de las zonas del país en las que persiste una alta afectación por MAP/MUSE/AEI, sumado a las características artesanales e improvisadas de las minas utilizadas en Colombia que dificultan su detección y remoción, figuran como unas de las dificultades más prominentes a la que se enfrentan los ODH al desarrollar intervenciones en terreno. Las complejidades físicas del territorio colombiano y los patrones variables y móviles de los AEI hacen mella en el desempeño de las unidades de desminadores (por ejemplo, en términos de metros cuadrados despejados por día por desminador) y en la velocidad a la que desarrollan las operaciones.

En ese sentido, los recursos y capacidades humanas, técnicas y tecnológicas con las que puedan contar las unidades de desminadores de los ODH, sean de naturaleza civil o militar, se convierte en un factor crítico para la optimización de los resultados en operaciones en terreno, especialmente en aquellas que están en curso. Para ese propósito, el Gobierno nacional, a la cabeza de la OACP/Descontamina Colombia, tiene la posibilidad de reactivar el Comité Científico y Técnico para la AICMA, el cual tiene el mandato de servir de enlace con los grupos de investigación y organizaciones para potenciar las labores de desminado humanitario en el país.

A través de este Comité, representantes técnicos de la OACP/Descontamina, de los ODH acreditados en Colombia, de la academia, de las Fuerzas Militares y de INDUMIL, pueden disponer de un medio adecuado para el intercambio de información y de buenas prácticas en desminado humanitario. En particular, la BRDEH, como el operador con más

experiencia en terreno, y The Halo Trust, como el operador civil con más presencia en los territorios, pueden disponer de un escenario propicio para estos fines.

De igual modo, será importante que el Comité esté dotado de los recursos humanos y financieros adecuados para poner en marcha estrategias de cooperación técnica, emprender contactos y/o contratar estudios con agencias internacionales de investigación en materia científico-militar para el desminado, con el fin de fortalecer las capacidades adquiridas e integrar otras nuevas que le permitan a los ODH mejorar sus resultados durante operaciones en terrenos escarpados y con presencia o contaminación de AEI.

v. Dotando al Estado colombiano de mayor estabilidad institucional para la AICMA y el desminado humanitario

La entidad nacional facultada como autoridad nacional en materia de AICMA ha surtido varias modificaciones funcionales desde la entrada en vigor de la Convención de Ottawa en Colombia y hasta la actualidad, en función de la mayor o menor importancia estratégica que las administraciones de turno le han otorgado a la problemática de las minas en el país. Este fenómeno ha hecho mella en la estabilidad institucional, la sostenibilidad presupuestal y la planeación estratégica de largo plazo con la que ha contado el Estado colombiano para el cumplimiento de sus obligaciones convencionales y el progreso en los esfuerzos de descontaminación.

Con la entrada del Gobierno del Presidente Duque, estas funciones fueron trasladadas a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP, elevando el tema de la AICMA al máximo nivel del ejecutivo y ratificándola como acción humanitaria positiva que debe estar articulada con los esfuerzos de construcción de paz territorial. En ese aspecto, es esencial que durante el cuatrienio del Gobierno nacional actual no se efectúe modificación adicional a la arquitectura institucional de la entidad y se mantenga su nivel político como parte orgánica de la Presidencia de la República.

De igual manera, es importante que la OACP/Descontamina Colombia fortalezca su papel como entidad cabeza de la política pública de AICMA en Colombia frente a la Convención de Ottawa, las instancias institucionales nacionales (la CINAMAP y la IIDH),

la comunidad AICMA y los actores territoriales. Un mayor liderazgo de la entidad es posible mediante un mayor empoderamiento técnico y político de las autoridades de la entidad frente a este complejo de actores, de modo que esta desarrolle criteriosa y proactivamente sus funciones de diseñar, formular, coordinar y liderar la implementación de la estrategia y el plan nacional de desminado humanitario.

Igualmente, es importante que el equipo técnico y operativo de la entidad, en lo posible y en cuanto las circunstancias administrativas lo permitan, no surta mayores cambios del personal gobierno tras gobierno, de modo que la entidad pueda generar dinámicas institucionales con buenas prácticas y atendiendo a las lecciones aprendidas en el desarrollo de sus funciones designadas, optimizando los procesos de gestión y de rendición de cuentas.

vi. Garantizando la sostenibilidad presupuestal de las operaciones en curso a cargo de la capacidad operacional del Estado

Las operaciones de desminado humanitario y en general la política pública para la AICMA se ha financiado, en buena parte, gracias a la movilización y captación de recursos de cooperación internacional y asistencia técnica. En efecto, las contribuciones internacionales superan considerablemente las asignaciones presupuestales oficiales con las que han contribuido los gobiernos de turno, especialmente cuando se trata del desminado, el cual es y continuará siendo, por lejos, el componente más costoso de la AICMA.

En consecuencia, es de vital importancia que el Gobierno nacional sostenga los esfuerzos que garanticen la continuidad de la cooperación internacional, pese a que la cooperación financiera y técnica internacional no es percibida como parte presupuesto de la OACP/Descontamina Colombia, en tanto estos recursos van dirigidos directamente a las organizaciones de sociedad civil que operan en el terreno (o a los ODH civiles cuando se trata de desminado) o son administrados por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional – APC Colombia (cuando se trata de recursos destinados a los ODH nacionales, sea BRIDEH o la AEDIM).

No obstante, la continuidad y la culminación de las operaciones en curso a cargo de los ODH nacionales (BRDEH y AEDIM), que a octubre de 2019 tienen asignado más de la

mitad del total de las operaciones de desminado humanitario vigentes, dependen de contar con los recursos necesarios para su completa financiación, la cual está sujeta a los recursos propios del presupuesto público nacional que asigne el Gobierno nacional a ambos operaciones nacionales, a través del Ministerio de Defensa Nacional, y gracias a contribuciones privadas provenientes de actores no estatales.

Por tanto, buscando el financiamiento sostenible de las operaciones a cargo de la capacidad operacional del Estado, es crítico que el Gobierno nacional, por lo mínimo durante el cuatrienio de su administración, garantice la reserva de los recursos públicos, provenientes de partidas presupuestales del Presupuesto General de la Nación, necesarios para la culminación de las operaciones en curso a cargo de la BRDEH y la AEDIM.

Para ese propósito, de ser necesario, la OACP/Descontamina Colombia, a la cabeza del Alto Comisionado para la Paz como su autoridad política, tiene la posibilidad de liderar las gestiones que se requieran con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, tendientes a asegurar la reserva de dichos recursos para evitar la desfinanciación de operaciones de desminado.

vii. Hacia una mayor descentralización de la política pública para la AICMA y el desminado humanitario

El éxito y la sostenibilidad de los esfuerzos de desminado humanitario están supeditados a que se logre una implementación territorial óptima y oportuna de planes de desminado diferenciados. Por tanto, el Gobierno nacional debe tomar acciones que promuevan una mayor descentralización de la política pública hacia los territorios afectados, para lo cual se requiere la aplicación de un enfoque territorial diferenciado para cada departamento y/o municipio, entendiendo las particularidades y complejidades de la afectación por minas (en materia de seguridad, información, geografía, entre otros) de cada subregión del país.

De allí, que puede resultarle de suma utilidad a la OACP/Descontamina Colombia contar con una presencia territorial activa y permanente en las subregiones más afectadas por

la sospecha o la presencia de MAP/MUSE/AEI, lo que es posible mediante el despliegue de asesores regionales que faciliten la interlocución de la entidad nacional con los actores territoriales, tanto a nivel de gobiernos locales (Gobernaciones departamentales, alcaldías municipales y Juntas de Administración Local) como con las comunidades afectadas, las asociaciones de víctimas y demás actores en terreno (organizaciones de la sociedad civil, Operadores de Desminado Humanitario y Fuerza Pública).

En la medida que los asesores regionales facilitan la interlocución nación-territorio y promueven la presencia efectiva del Estado directamente en las comunidades afectadas, hacen más eficaz la incorporación e implementación de planes de desminado en terreno y fortalecen el diálogo directo con los actores locales, contribuyendo, al mismo tiempo, a la generación de confianza y al empoderamiento de las asociaciones de víctimas como agentes que coadyuven al óptimo desarrollo de operaciones de desminado.

viii. Esfuerzos hacia el despliegue de un Estudio de Impacto Socioeconómico sectorizado y a escala nacional

Actores internacionales especializados le han insistido a los Gobierno de turno en el país, durante años y especialmente durante la coyuntura del Acuerdo de Paz, desplegar un Estudio de Impacto Socioeconómico a escala nacional que le permita a la institucionalidad para la AICMA disponer de una línea de base que facilite la estimación del estado actual de la afectación por MAP/MUSE/AEI, el porcentaje de avance en materia de descontaminación y la magnitud del reto remanente.

Entendiendo las dificultades logísticas y los riesgos a la seguridad que implica un ejercicio de esa naturaleza, principalmente por el despliegue de equipos técnicos y/o unidades humanitarias de una organización internacional en zonas con presencia activa de grupos armados ilegales (que en su mayoría están altamente afectadas por la presencia o sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI), el Gobierno nacional debe evaluar, con seriedad y rigor metodológico, esta alternativa.

Así como miembros de misiones y organizaciones internacionales (como la Cruz Roja Internacional, la MAPP/OEA o la Misión de Verificación de la ONU en Colombia) recorren

el territorio nacional con ciertas libertades y garantías gracias a su carácter de neutralidad, la escogencia de una organización de esta naturaleza puede permitir que los equipos de Estudio de Impacto Socioeconómico se desplieguen por sectores y recojan información de las zonas en las que su seguridad no corra inminente riesgo o en aquellas en donde haya confrontación armada o que sean de alto valor estratégico para los GAML.

ix. Hacia la construcción participativa de una nueva política pública de AICMA de largo plazo y la actualización del CONPES 3567 de 2009

La Política Nacional de Acción Integral contra MAP/MUSE/AEI (2009-2019), aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), mediante el documento 3567 de 2009, ha perdido su vigencia jurídica y su alcance técnico. Ambos documentos, formulados en 2008, están desactualizados con respecto a la transformación y la coyuntura de las dinámicas contaminación por MAP/MUSE/AEI en el territorio nacional.

Este escenario presenta para el Gobierno nacional actual, con el liderazgo de la OACP/Descontamina Colombia, como autoridad nacional en materia de minas, la oportunidad de replicar el proceso de diseño, formulación, socialización y aprobación de un marco de política pública de largo plazo actualizado, que oriente la ejecución de la AICMA en el país y sea institucionalizada mediante la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Tal esfuerzo debe estar orientado hacia la construcción participativa de un marco sólido de política nacional para la AICMA para la década siguiente (2019-2029), independientemente del plazo de prórroga que se pretenda solicitar, y estar fundamentado en un análisis integral, moderno e interinstitucional, que tenga en cuenta a los actores locales, acerca de las circunstancias históricas y actuales de la problemática de las minas en Colombia y de su impacto multidimensional en las comunidades afectadas.

Para tal fin, es crítico que el primer paso sea llevar a cabo un nuevo ejercicio de deconstrucción de la problemática nacional desde una mirada subregional, con el rigor metodológico y el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que permita identificar tanto los cambios y continuidades como los retos y

oportunidades más prominentes hacia el logro de las metas del PND 2018-2022 de liberación de los municipios contaminados y la eventual descontaminación total del país.

Este ejercicio, en tanto puede constituirse como el principal insumo para la planeación estratégica en materia de desminado humanitario, debe partir de una interlocución interinstitucional directa, estrecha y constante con las entidades del orden nacional que conforman las instancias institucionales formales para el análisis y la toma de decisión en materia de AICMA (CINAMAP e IIDH), tales como: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Comando General de las Fuerzas Militares, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

Por su parte, una construcción participativa necesariamente debe incluir a los actores territoriales (tanto Gobiernos locales, asociaciones de víctimas y organizaciones de sociedad civil en terreno) como a representantes de los ODH (tanto civiles como militares) y de organizaciones internacionales especializadas en el tema. Las observaciones e insumos que provean este conjunto de actores alimentan positivamente el ejercicio de reconocimiento de las necesidades reales de intervenciones de AICMA y desminado humanitario desde una perspectiva diferenciada y especializada.

x. Articulación efectiva con las políticas y estrategias de estabilización de la seguridad en los territorios

El apoyo del DNP es también esencial para renovar el marco de política pública para la AICMA en concordancia plena con los lineamientos y principios estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo y como parte de las acciones efectivas de la Política para la Estabilización “Paz con Legalidad”, de cuyo avance en materia de estabilización de la seguridad y consolidación de la convivencia pacífica en los territorios dependerá la posibilidad de desplegar intervenciones sostenibles de desminado en las zonas de alta afectación con persistencia de dinámicas de confrontación armada y/o presencia activa de grupos armados ilegales.

Por tanto, la OACP/Descontamina Colombia debe propender por generar sinergias entre la planeación estratégica para el desminado humanitario con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET y las Zonas Estratégicas para la Intervención Integral – ZEII (Zonas Futuro), toda vez que el desminado es un prerrequisito ineludible para los objetivos de transformación estructural del campo que pretende el PDET y para dirigir la acción estatal unificada que permita transformar los territorios y lograr su control institucional, promoviendo legalidad, emprendimiento y equidad que se busca con las ZEII.

Esto puede ser posible mediante la aplicación de planes de desminado diferenciados en los municipios focalizados por ambas estrategias, por ejemplo, en los 115 municipios PDET que a la vez hacen parte de las tipologías de alta y media afectación por MAP/MUSE/AEI. Por su parte, en las ZEII en donde no es posible intervenir con operaciones de desminado, la OACP/Descontamina Colombia tiene la posibilidad de generar alternativas en materia de prevención y asistencia mediante estrategias territoriales de Educación para el Riesgo y Asistencia Integral a Víctimas, diferenciadas para cada departamento y municipios focalizados en las Zonas Futuro.

xi. Estrategia diplomática de gestión, sensibilización y cabildeo

A lo largo de la investigación se habló de la importancia y la pertinencia de elaborar y poner en marcha una estrategia de gestión, sensibilización y cabildeo hacia una serie de actores estatales y no estatales, tanto locales como internacionales, acerca de los logros, las oportunidades y los desafíos hacia la descontaminación total del territorio colombiano de la amenaza de las MAP/MUSE/AEI que motivan la solicitud del segundo plazo de prórroga.

Esta estrategia debe ser desplegada con el fin de, no sólo de asegurar la aprobación de la solicitud por parte de las autoridades y Estados Partes de la Convención, sino nominar la confianza y la credibilidad de la comunidad internacional en los esfuerzos nacionales de desminado, principalmente de países y organizaciones donantes que integran la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario en Colombia, de cuyos aportes financieros se ha sustentado, en buena parte, la ejecución de la AICMA en Colombia.

Para tal propósito, serán indispensables los medios y las herramientas disponibles de política exterior, propias de la diplomacia bilateral y multilateral, que puede poner a disposición el Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, una estrategia de tal naturaleza debe tomar en consideración, al menos, los siguientes elementos clave: los mensajes estratégicos y el nivel político desde el cual se transmitirán dichos mensajes; los escenarios diplomáticos (bilaterales, regionales y multilaterales) apropiados; y los actores estatales y no estatales internacionales objeto de sensibilización y lobby.

Con respecto a los mensajes estratégicos que se transmitirán, especialmente acerca de los logros y retos en materia de descontaminación, reviste especial importancia comunicar el compromiso inequívoco del Gobierno del Presidente Duque de avanzar en el cumplimiento efectivo del Estado colombiano con sus obligaciones internacionales de descontaminación del territorio nacional de la presencia y la sospecha de contaminación por MAP/MUSE/AEI, adquiridos en virtud de la Convención de Ottawa.

Es igualmente importante informar sobre los avances en materia de desminado humanitario como pilar para avanzar en la construcción de paz territorial y la transformación definitiva del campo colombiano, mediante intervenciones integradas a las políticas de estabilización (PDET, ZEII, PNIS, restitución de tierras, entre otros), a través de un enfoque territorial diferenciado y en articulación directa con las autoridades locales y las comunidades afectadas.

Sensibilizar acerca de los desafíos y dificultades que persisten de cara a los esfuerzos de desminado humanitario del Gobierno nacional es crítico para generar conciencia acerca de los obstáculos que impone para un país que grupos armados ilegales continúen haciendo uso de minas antipersonal artesanales e improvisadas en el marco de dinámicas propias de la confrontación armada, la disputa por el control territorial y el desarrollo de economías ilícitas; esta información tenderá a fortalecer el argumento acerca de la necesidad urgente de que los Estados Partes de la Convención tomen medidas concretas para hacer frente al uso de MAP/MUSE/AEI por parte de actores no estatales.

Por último, es de utilidad para el Gobierno nacional dar a conocer la importante transformación y crecimiento que ha surtido la capacidad operacional del Estado para

desminar, gracias a la BRDEH y a la AEDIM, y las oportunidades de cooperación técnica e intercambio de buenas prácticas que presenta Colombia con otros Estados Partes de la Convención que padecen problemáticas similares. Para este punto, es crítico que el Gobierno nacional prepare una estrategia de cooperación internacional, en los términos que se delinearán más adelante.

En lo que tiene que ver con el nivel político desde el cual se desplegará la estrategia, es importante que el Gobierno nacional tenga en cuenta a las misiones y representaciones diplomáticas de Colombia en el exterior, particularmente aquellas acreditadas ante Gobierno de Estados Partes de la Convención de Ottawa y en países miembros de la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario en Colombia. Las misiones diplomáticas pueden servir de puentes naturales de comunicación bilateral y multilateral con las Cancillerías, organizaciones internacionales especializadas en temas de minas, agencias de cooperación y entidades técnicas de AICMA.

Al mismo tiempo, es fundamental que las altas autoridades del Gobierno nacional promuevan estos mensajes estratégicos al más alto nivel político, en el marco de encuentros bilaterales y multilaterales del Presidente de la República, del Ministro de Relaciones Exteriores (y sus respectivos Viceministros) y del Alto Comisionado para la Paz, que sostengan con sus homólogos de Gobiernos de Estados Partes de la Convención y de países miembros de la Iniciativa Global.

Sobre los escenarios bilaterales, regionales y multilaterales apropiados para el despliegue de la estrategia, aparte de la Cuarta Conferencia de Revisión de la Convención de Ottawa de Oslo y la 18° Reunión de los Estados Partes de la Convención que tendrá lugar en noviembre de 2020, otros foros diplomáticos pueden ofrecer el espacio adecuado para este propósito, como la Conferencia de las Altas Contratantes del Protocolo II de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y la Conferencia de Desarme.

Por último, los actores estatales objeto de sensibilización y lobby pueden ser, aparte de los 164 Estados Partes de la Convención de Ottawa, los países y organizaciones que integran la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario en Colombia, agencias

gubernamentales de cooperación internacional, los Estados Partes miembros del Comité del Artículo V y los Estados Partes que van a solicitar prórroga entre 2019 y 2020[105].

Por su parte, los actores no estatales, incluye a organizaciones internacionales especializadas en el tema (como: la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas – UNODA, UNMAS, CICR, GICHD, ICBL, OEA), los ODH civiles que operan o están interesados de operar en Colombia (Ayuda Popular Noruega – APN, Danish Demining Group – DDG, ATTEX, Humanity & Inclusion, Perigeo NGO, Polus Center, The Halo Trust, Fundación Suiza para el Desminado – FSD) y actores no estatales locales como la Campaña Colombia contra las Minas y la Cruz Roja Colombiana.

xii. Estrategia de cooperación internacional

El componente de gestión de la estrategia diplomática de la que se habló previamente también tiene que ver con los esfuerzos que puede emprender el Gobierno nacional para dar a conocer las necesidades de cooperación para el desminado humanitario en Colombia, en el sentido que estos esfuerzos coadyuven con la construcción de confianza con donantes internacionales, la movilización de recursos y la transformación de Colombia como país oferente de cooperación técnica para el desminado humanitario.

Con respecto a lo que dispone la Convención de Ottawa en cuanto a los mecanismos de cooperación y apoyo, el tratado menciona que los Estados Partes tienen derecho a solicitar y recibir asistencia de otros Estados, de la ONU, de organizaciones regionales, o de foros intergubernamentales o no gubernamentales, en materia de equipo y material o información científica y técnica, asistencia a víctimas, educación para el riesgo, labores de limpieza de minas y para la elaboración de un Programa Nacional de Desminado. Por tanto, la estrategia de cooperación que elabore el Gobierno nacional está sustentado jurídicamente dentro del régimen jurídico internacional sobre minas antipersonal.

Por ello, el Gobierno nacional, a la cabeza de la OACP/Descontamina Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el apoyo de la Agencia Presidencial para la

[105] Argentina, Camboya, Chad, Etiopía, Tayikistán y Yemén en 2019, y Bosnia y Herzegovina, Senegal, Sudán del Sur y Ucrania en 2020.

Cooperación Internacional tienen una ventana de oportunidad para incorporar dicha estrategia que busque promover de manera más efectiva a Colombia como país receptor de cooperación financiera y técnica, al mismo tiempo que se muestra al país como oferente de asistencia técnica mediante esquemas de cooperación triangular y cooperación sur-sur,

Como país receptor, las necesidades de financiación de la política pública de AICMA deben ser estructuradas con la suficiente claridad presupuestal que debe contener la planeación estratégica para el desminado durante el cuatrienio del Gobierno nacional actual y el documento de solicitud de prórroga, de modo que los países y organizaciones donantes perciban con credibilidad los esfuerzos de descontaminación del país y la destinación de los recursos de cooperación internacional, sin perjuicio de que buena parte de estos sean canalizados a través de los ODH y las organizaciones de sociedad civil.

Como país oferente, se debe tomar en consideración que las particularidades y complejidades propias de la contaminación irregular por AEI en Colombia por parte de grupos armados ilegales y en el curso de dinámicas de confrontación armada, disputa por el control territorial y desarrollo de economías ilícitas, han conllevado al Estado colombiano a hacer frente a una problemática desde un enfoque *sui generis*, es decir, desde los medios, capacidades y experiencia propia y diferenciada de su problemática nacional.

En consecuencia de lo anterior, el Estado colombiano ha adquirido y fortalecido de manera progresiva su capacidad operacional nacional para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario y desminado militar, al punto que la BRIDEH es, por lejos, el ODH con más experiencia en terreno en el territorio colombiano, en términos de más unidades de desminado acreditadas, más operaciones ejecutadas, más área despejada, más artefactos explosivos destruidos, más municipios liberados de la presencia, la sospecha y el reporte de contaminación por MAP/MUSE/AEI y con más operaciones en curso actualmente.

Estas capacidades únicas que ha adquirido la BRDEH pueden representar para el Gobierno nacional una oportunidad de ofrecer asistencia técnica a otros Estados Partes de la Convención que padezcan problemáticas similares de contaminación por minas, mediante la capacitación y entrenamiento en terreno para el desarrollo de operaciones de desminado

humanitario y militar en situaciones de contaminación irregular, por minas artesanales y en condiciones geográficas escarpadas, bajo altos estándares de calidad y monitoreo.

El Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con los medios y la experiencia necesarias para adaptar esquemas de cooperación triangular y cooperación sur-sur existentes y replicarlos a modelos de cooperación para temas de desminado humanitario, toda vez que la Cancillería puede ubicar a aliados estratégicos dentro de la Iniciativa Global para el Desminado interesados en apoyar una iniciativa de esta naturaleza.

6. ANEXOS

i. Lista de Estados Partes y no Partes de la Convención de Ottawa

- No signatarios (32): Armenia, Azerbaiyán, Bahréin, China, Cuba, Egipto, Georgia, India, Irán, Israel, Kazajstán, Corea del Norte, Corea del Sur, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Líbano, Libia, Micronesia, Mongolia, Marruecos, Myanmar, Nepal, Pakistán, Rusia, Arabia Saudita, Singapur, Siria, Tonga, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Uzbekistán, Vietnam (ICBL, 2018).
- Estados Partes (164): Afganistán, Albania, Argelia, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bielorrusia, Bélgica, Belice, Benín, Bután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Canadá, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Chile, **Colombia**, Comoras, Congo, Islas Cook, Costa Rica, Costa de Marfil, Croacia, Chipre, República Checa, República Democrática del Congo, Dinamarca, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Estonia, Etiopía, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Alemania, Ghana, Grecia, Granada, Guatemala , Guinea, Guinea Bissau, Guyana, Haití, Santa Sede, Honduras, Hungría, Islandia, Indonesia, Iraq, Irlanda, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Kiribati, Kuwait, Letonia, Lesoto, Liberia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo Macedonia del Norte, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldivas, Mali, Malta, Mauritania, Mauricio, México, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Mozambique, Namibia, Nauru, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Nigeria, Niue, Noruega, Omán, Palaos, Palestina, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas , Polonia,

Portugal, Qatar, Rumania, Ruanda, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, San Marino, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Seychelles, Sierra Leona, Eslovaquia, Eslovenia, Islas Salomón , Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, España, Sri Lanka, Sudán, Surinam, Suazilandia, Suecia, Suiza, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Turkmenistán, Tuvalu, Uganda, Ucrania, Reino Unido, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Yemen, Zambia, Zimbabue (ICBL, 2018).

ii. Estimación del nivel de contaminación por minas en países y territorios del mundo[106][107][108]

Región / nivel de contaminación[109]	**Masiva**	**Pesada**	**Media**	**Ligera**	**Sin información**
África Sub-sahariana	Angola Chad	Eritrea Etiopia Somalia Sudán del Sur Zimbabue	Sudán	República Democrática del Congo Níger *Somalilandia*	Nigeria Senegal
América		Colombia	Argentina Chile	Ecuador Perú	Cuba
Asia oriental y meridional, y el Pacífico	Afganistán Camboya Tailandia	Sri Lanka			China India Corea del Norte Corea del Sur Laos Myanmar Pakistán Vietnam
Europa, el Cáucaso y Asia Central	Azerbaiyán Bosnia y Herzegovina Croacia Turquía		*Nagorno Karabaj* Tayikistán Reino Unido	Armenia Chipre *Kosovo* Serbia	Georgia Kirguistán Rusia Ucrania Uzbekistán
Medio Oriente y África del Norte	Iraq Yemen *Sahara Occidental*	Líbano		Jordania Palestina	Egipto Irán Israel Libia Marruecos Omán Siria

[106] Fuente: elaboración propia con información de Landmine Monitor.
[107] En fuente *cursiva* los territorios y otras áreas.
[108] En fuente subrayada los Estados parte de la Convención.
[109] Masiva: más de 100 km²; pesada: 20-99 km²; media: 5-19 km²; ligera: menos de 5 km².

iii. Cumplimiento de los Estados Partes con el Artículo 5 de la Convención[110]

Estado Parte	Plazo original	Prórroga	Plazo límite	Proyección a cumplir
Afganistán	1/3/2013	10 años	1/1/2023	No
Angola	1/1/2013	5 años (1era) 8 años (2da)	31/12/2025	No hay certeza
Argentina	1/3/2010	10 años	1/3/2020	No hay certeza
Bosnia y Herzegovina	1/3/2009	10 años	1/3/2019	Solicitó prórroga hasta 2021
Camboya	1/1/2010	10 años	1/1/2020	No
Chad	1/11/2009	14 meses (1era) 3 años (2da) 6 años (3era)	1/1/2020	No
Chile	1/03/2012	8 años	1/3/2020	No hay certeza
Colombia	**1/3/2011**	**10 años**	**1/3/2021**	**No**
Croacia	1/3/2009	10 años	1/3/2019	Solicitó prórroga hasta 2026
Chipre	1/7/2013	3 años (1era) 3 años (2da)	1/7/2019	Solicitó prórroga hasta 2022
República Democrática del Congo	1/11/2012	26 meses (1era) 6 años (2da)	1/1/2021	Sí
Ecuador	1/10/2009	8 años (1era) 3 meses (2da) 5 años (3era)	31/12/2022	No hay certeza
Eritrea	1/2/2012	3 años (1era) 5 años (2da)	1/2/2020	No
Etiopia	1/6/2015	5 años	1/6/2020	No
Iraq	1/2/2018	10 años	1/2/2028	No
Jordania	1/5/2009	5 años	1/5/2012	Se declaró libre de minas en 2012 pero hay evidencia de nueva contaminación
Mauritania	1/1/2011	5 años (1era) 5 años (2da)	1/1/2021	Listo para declararse libre de minas
Níger	1/9/2009	1 año (1era) 4 años (2da)	31/12/2020	No hay certeza
Nigeria	1/3/2012			Se declaró libre de minas en 2011 pero hay evidencia de nueva contaminación
Omán	1/2/2025	n/a	n/a	No hay certeza

[110]Fuente: elaboración propia con información de Landmine Monitor, Ap Mine Convention y ICBL.

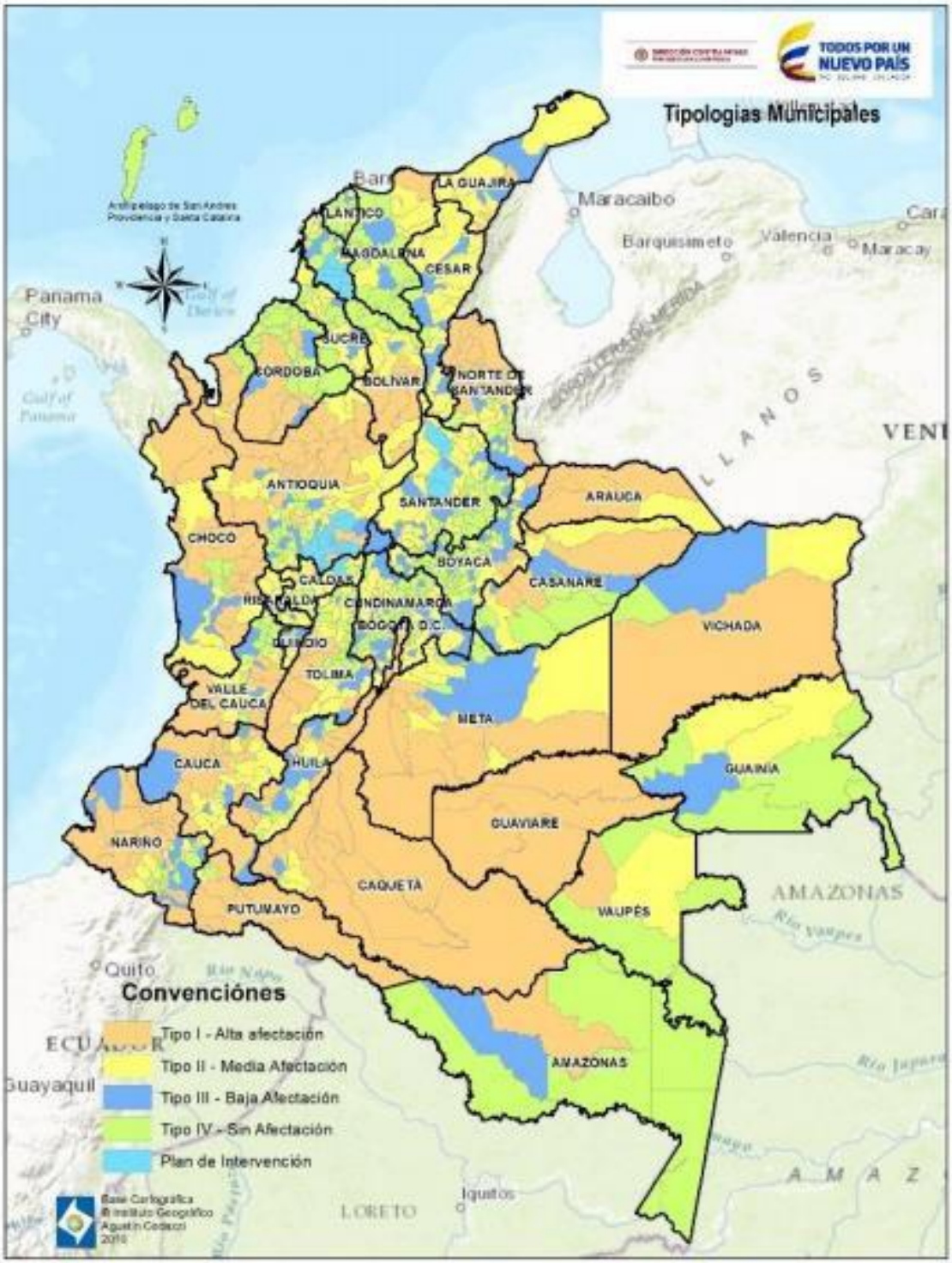
Palestina	1/6/2028	n/a	n/a	No hay certeza
Perú	1/3/2009	8 años (1era) 7 años y 8 meses (2da)	31/12/2024	Sí
Senegal	1/3/2009	7 años (1era) 5 años (2da)	1/3/2021	No
Serbia	1/3/2014	5 años	1/3/2019	Solicitó prórroga hasta 2023
Somalia	1/10/2022	n/a	n/a	No
Sudán del Sur	9/7/2021	n/a	n/a	No
Sri Lanka	1/6/2028	n/a	n/a	Sí
Sudán	1/4/2014	5 años	1/4/2019	Solicitó prórroga hasta 2023
Tayikistán	1/4/2020	10 años	1/4/2020	No
Tailandia	1/5/2009	9.5 años (1era) 5 años (2da)	31/10/2023	No hay certeza
Turquía	1/3/2014	8 años	1/3/2022	No
Ucrania	1/6/2016	n/a	n/a	Solicitó prórroga hasta 2021
Reino Unido	1/3/2009	10 años	1/3/2019	Solicitó prórroga hasta 2024
Yemen	1/3/2009	6 años (1era) 5 años (2da)	1/3/2020	No
Zimbabue	1/3/2009	22 meses (1era) 2 años (2da) 2 años (3era) 3 años (4ta) 8 años (5ta)	31/12/2025	Sí

iv. Anexo 4. Lista de los 92 municipios susceptibles de intervención presentados en el Plan de Acción de Desminado Humanitario 2014-2016

- Antioquia: Abejorral, Alejandría, Argelia, Carmen de Viboral, Cocorná, Granada, Guatapé, La Unión, Montebello, Nariño, Rionegro, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Venecia.
- Atlántico: Barranquilla, Galapa, Puerto Colombia, Sabanalarga, Santa Lucía, Soledad.
- Bolívar: Calamar, Córdoba, El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Santa Catalina, Santa Rosa, Tailagua Nuevo, Villanueva.
- Boyacá: Almeida, Belén, Cerinza, Chiscas, Coper, Duitama, El Cocuy, Gámeza, Garagoa, La Uvita, Macanal, Moniquirá, Paya, San Eduardo, San Mateo, Santa María, Sativanorte, Sativasur, Socotá, Sutatenza, Tununguá.

- Caldas: Samaná.
- Casanare: Aguazul, Chámeza, Yopal.
- Córdoba: Ciénaga de Oro.
- Cesar: Chimichagua, Curumaní, El Copey, González, Pelaya, Pueblo Bello, Río de Oro, San Alberto.
- La Guajira: Dibulla, Distracción, Uribia, Manaure.
- Magdalena: Aracataca, Chivolo, Fundación, Pivijay.
- Norte de Santander: Arboledas, Bucarasia, Cáchira, Durania, Salazar, San Cayetano, Santiago, Villa Caro.
- Santander: Barrancabermeja, El Carmen, Sabana de Torres, San Vicente del Chucurí.
- Sucre: Chalán, Colosó, Corozal, La Unión, Los Palmitos, Morroa, San Pedro.

v. **Mapa georreferenciado con las tipologías municipales según el Plan de Acción Estratégico de AICMA 2016-2021.**



Fuente: DAICMA.

vi. Listado de municipios según las Tipología municipales del Plan de Acción 2016-2021 y estado de la intervención municipal (a octubre de 2019)

a. Municipios del Plan de Intervención de Desminado Humanitario

Departamento	Municipio	Estado de intervención
Antioquia	Abejorral	Sin minas
Antioquia	Carmen de Viboral	En intervención
Antioquia	Cocorná	Sin minas
Antioquia	Granada	Sin minas
Antioquia	La Unión	Sin minas
Antioquia	Nariño	Sin minas
Antioquia	San Carlos	Sin minas
Antioquia	San Francisco	Sin minas
Antioquia	San Rafael	Sin minas
Antioquia	Sonsón	En intervención
Bolívar	Córdoba	Sin minas
Bolívar	El Carmen de Bolívar	En intervención
Bolívar	San Jacinto	En intervención
Bolívar	San Juan Nepomuceno	En intervención
Bolívar	Zambrano	Sin minas
Caldas	Samaná	En intervención

b. Municipios de Tipología I

Departamento	Municipio	Estado de intervención
Amazonas	Puerto Santander	Sin minas
Antioquia	Amalfi	Por intervenir
Antioquia	Angostura	Por intervenir
Antioquia	Anorí	Por intervenir
Antioquia	Apartadó	Por intervenir
Antioquia	Argelia	En intervención
Antioquia	Briceño	En intervención
Antioquia	Cáceres	Por intervenir
Antioquia	Campamento	Por intervenir
Antioquia	Chigorodó	Por intervenir
Antioquia	Dabeiba	Por intervenir
Antioquia	El Bagre	Por intervenir
Antioquia	Guadalupe	En intervención
Antioquia	Ituango	En intervención
Antioquia	Maceo	En intervención
Antioquia	Medellín	Sin minas
Antioquia	Mutatá	Por intervenir
Antioquia	Necoclí	Por intervenir
Antioquia	Peque	Por intervenir

Antioquia	Puerto Triunfo	Sin minas
Antioquia	Sabanalarga	Sin minas
Antioquia	San Andrés De Cuerquía	En intervención
Antioquia	San Luis	En intervención
Antioquia	Santa Fé De Antioquia	En intervención
Antioquia	Segovia	Por intervenir
Antioquia	Tarazá	Por intervenir
Antioquia	Toledo	En intervención
Antioquia	Turbo	Por intervenir
Antioquia	Urrao	En intervención
Antioquia	Valdivia	Por intervenir
Antioquia	Vegachí	Por intervenir
Antioquia	Vigía Del Fuerte	Por intervenir
Antioquia	Yarumal	Por intervenir
Antioquia	Zaragoza	Por intervenir
Arauca	Arauca	Por intervenir
Arauca	Arauquita	Por intervenir
Arauca	Fortul	Por intervenir
Arauca	Puerto Rondón	Por intervenir
Arauca	Saravena	Por intervenir
Arauca	Tame	Por intervenir
Bogotá D.C.	Bogotá	En intervención
Bolívar	Arenal	Por intervenir
Bolívar	Cantagallo	Por intervenir
Bolívar	Montecristo	Por intervenir
Bolívar	Morales	Por intervenir
Bolívar	Norosí	Por intervenir
Bolívar	Santa Rosa Del Sur	Por intervenir
Bolívar	Simití	Por intervenir
Boyacá	Cubará	Por intervenir
Boyacá	Labranzagrande	Por intervenir
Boyacá	Pisba	Por intervenir
Caquetá	Belén De Los Andaquíes	En intervención
Caquetá	Cartagena Del Chairá	En intervención
Caquetá	Curillo	Por intervenir
Caquetá	El Doncello	En intervención
Caquetá	El Paujíl	En intervención
Caquetá	Florencia	En intervención
Caquetá	La Montañita	En intervención
Caquetá	Milán	En intervención
Caquetá	Puerto Rico	En intervención
Caquetá	San José Del Fragua	En intervención
Caquetá	San Vicente Del Caguán	En intervención
Caquetá	Solano	Por intervenir

Casanare	Aguazul	En intervención
Casanare	Paz De Ariporo	Por intervenir
Casanare	Sácama	Por intervenir
Casanare	Yopal	Sin minas
Cauca	Argelia	Por intervenir
Cauca	Balboa	En intervención
Cauca	Buenos Aires	En intervención
Cauca	Cajibío	En intervención
Cauca	Caldono	Por intervenir
Cauca	Caloto	En intervención
Cauca	Corinto	En intervención
Cauca	El Tambo	Por intervenir
Cauca	Jambaló	Por intervenir
Cauca	López De Micay	Por intervenir
Cauca	Mercaderes	Sin minas
Cauca	Miranda	En intervención
Cauca	Morales	Por intervenir
Cauca	Puracé	En intervención
Cauca	Santa Rosa	En intervención
Cauca	Suárez	En intervención
Cesar	Manaure Balcón del Cesar	En intervención
Chocó	Acandí	Por intervenir
Chocó	Alto Baudó	Por intervenir
Chocó	Bagadó	Por intervenir
Chocó	Bahía Solano	Por intervenir
Chocó	Carmen del Darién	Por intervenir
Chocó	Cértegui	Por intervenir
Chocó	El Carmen de Atrato	En intervención
Chocó	Lloró	Por intervenir
Chocó	Medio Atrato	Por intervenir
Chocó	Nóvita	Por intervenir
Chocó	Nuquí	Por intervenir
Chocó	Quibdó	En intervención
Chocó	Río Iró	Por intervenir
Chocó	Riosucio	Por intervenir
Chocó	Sipí	Por intervenir
Chocó	Tadó	En intervención
Chocó	Unguía	Por intervenir
Córdoba	Ciénaga de Oro	Sin minas
Córdoba	Montelíbano	Por intervenir
Córdoba	Montería	Sin minas
Córdoba	Puerto Libertador	Por intervenir
Córdoba	Tierralta	Por intervenir
Cundinamarca	Chipaque	Sin minas

Guaviare	Calamar	Por intervenir
Guaviare	El Retorno	Por intervenir
Guaviare	Miraflores	En intervención
Guaviare	San José Del Guaviare	Por intervenir
Huila	Algeciras	En intervención
Huila	Baraya	En intervención
Huila	Colombia	En intervención
Huila	Isnos	Sin minas
Huila	La Argentina	Sin minas
Huila	La Plata	Sin minas
Huila	Neiva	En intervención
Huila	San Agustín	Sin minas
Huila	Santa María	En intervención
Huila	Tello	En intervención
La Guajira	Albania	Sin minas
La Guajira	El Molino	Por intervenir
La Guajira	Urumita	Por intervenir
Magdalena	Santa Marta	Sin minas
Meta	El Castillo	En intervención
Meta	Granada	En intervención
Meta	La Macarena	En intervención
Meta	Lejanías	En intervención
Meta	Mapiripán	En intervención
Meta	Mesetas	En intervención
Meta	Puerto Lleras	En intervención
Meta	Puerto Rico	En intervención
Meta	San Luis de Cubarral	En intervención
Meta	Uribe	En intervención
Meta	Vistahermosa	En intervención
Nariño	Barbacoas	Por intervenir
Nariño	Córdoba	En intervención
Nariño	Cumbitara	En intervención
Nariño	El Charco	Por intervenir
Nariño	El Rosario	En intervención
Nariño	Ipiales	En intervención
Nariño	La Llanada	Por intervenir
Nariño	Leiva	En intervención
Nariño	Los Andes	Por intervenir
Nariño	Magüí	Por intervenir
Nariño	Policarpa	Por intervenir
Nariño	Puerres	En intervención
Nariño	Ricaurte	Por intervenir
Nariño	Roberto Payán	En intervención
Nariño	Samaniego	Por intervenir

Nariño	San Andrés de Tumaco	Por intervenir
Nariño	Sandoná	Sin minas
Nariño	Santa Bárbara	Por intervenir
Norte de Santander	Ábrego	Por intervenir
Norte de Santander	Convención	Por intervenir
Norte de Santander	El Carmen	Por intervenir
Norte de Santander	El Tarra	Por intervenir
Norte de Santander	El Zulia	Por intervenir
Norte de Santander	Hacarí	Por intervenir
Norte de Santander	La Playa	Por intervenir
Norte de Santander	Ocaña	Por intervenir
Norte de Santander	San Calixto	Por intervenir
Norte de Santander	Sardinata	Por intervenir
Norte de Santander	Teorama	Por intervenir
Norte de Santander	Tibú	Por intervenir
Norte de Santander	Toledo	Por intervenir
Putumayo	Mocoa	Sin minas
Putumayo	Orito	En intervención
Putumayo	Puerto Asís	En intervención
Putumayo	Puerto Caicedo	En intervención
Putumayo	Puerto Guzmán	En intervención
Putumayo	Puerto Leguízamo	En intervención
Putumayo	San Miguel	En intervención
Putumayo	Valle del Guamuez	En intervención
Putumayo	Villagarzón	En intervención
Tolima	Cajamarca	En intervención
Tolima	Chaparral	En intervención
Tolima	Dolores	En intervención
Tolima	Ibagué	En intervención
Tolima	Icononzo	Sin minas
Tolima	Melgar	Sin minas
Tolima	Planadas	En intervención
Tolima	Rioblanco	En intervención
Tolima	Roncesvalles	En intervención
Tolima	Rovira	En intervención
Tolima	San Antonio	Sin minas
Valle del Cauca	Buenaventura	Por intervenir
Valle del Cauca	Bugalagrande	Sin minas
Valle del Cauca	Dagua	En intervención
Valle del Cauca	Florida	En intervención
Valle del Cauca	Guadalajara De Buga	Por intervenir
Valle del Cauca	Jamundí	Por intervenir
Valle del Cauca	Palmira	En intervención
Valle del Cauca	Pradera	En intervención

Valle del Cauca	San Pedro	Sin minas
Valle del Cauca	Tuluá	En intervención
Vaupés	Carurú	En intervención
Vichada	Cumaribo	Por intervenir

c. Tipología II

Departamento	Municipio	Estado de intervención
Antioquia	Abriaquí	Sin minas
Antioquia	Alejandría	En intervención
Antioquia	Anzá	Sin minas
Antioquia	Bello	Sin minas
Antioquia	Buriticá	Por intervenir
Antioquia	Caicedo	Sin minas
Antioquia	Cañasgordas	Por intervenir
Antioquia	Caracolí	Sin minas
Antioquia	Caramanta	Sin minas
Antioquia	Carepa	Por intervenir
Antioquia	Caucasia	Por intervenir
Antioquia	Cisneros	Sin minas
Antioquia	Concepción	En intervención
Antioquia	El Santuario	Sin minas
Antioquia	Frontino	Por intervenir
Antioquia	Gómez Plata	Sin minas
Antioquia	Guarne	Sin minas
Antioquia	Guatapé	Sin minas
Antioquia	Itagüí	Sin minas
Antioquia	Jardín	Sin minas
Antioquia	Liborina	En intervención
Antioquia	Montebello	En intervención
Antioquia	Murindó	Por intervenir
Antioquia	Nechí	Por intervenir
Antioquia	Peñol	Sin minas
Antioquia	Puerto Berrío	En intervención
Antioquia	Remedios	Por intervenir
Antioquia	Rionegro	Sin minas
Antioquia	San Jerónimo	En intervención
Antioquia	San José de la Montaña	Sin minas
Antioquia	San Roque	Sin minas
Antioquia	San Vicente Ferrer	Sin minas
Antioquia	Santa Rosa de Osos	En intervención
Antioquia	Santo Domingo	En intervención
Antioquia	Támesis	Sin minas
Antioquia	Yalí	Por intervenir

Antioquia	Yolombó	En intervención
Antioquia	Yondó	Por intervenir
Arauca	Cravo Norte	Por intervenir
Atlántico	Barranquilla	Sin minas
Atlántico	Sabanalarga	Sin minas
Bolívar	Achí	Por intervenir
Bolívar	Barranco de Loba	Por intervenir
Bolívar	Cartagena de Indias	En intervención
Bolívar	El Guámo	En intervención
Bolívar	Pinillos	Sin minas
Bolívar	Regidor	Sin minas
Bolívar	Río Viejo	Por intervenir
Bolívar	San Jacinto del Cauca	Por intervenir
Bolívar	San Martín de Loba	Por intervenir
Bolívar	San Pablo	Por intervenir
Bolívar	Santa Rosa	Sin minas
Bolívar	Talaigua Nuevo	Sin minas
Bolívar	Tiquisio	Por intervenir
Bolívar	Villanueva	Sin minas
Boyacá	Aquitania	Sin minas
Boyacá	Chiscas	En intervención
Boyacá	Chita	Por intervenir
Boyacá	Duitama	Sin minas
Boyacá	El Cocuy	Sin minas
Boyacá	Garagoa	Sin minas
Boyacá	Otanche	Sin minas
Boyacá	Páez	Sin minas
Boyacá	Pajarito	Por intervenir
Boyacá	Pauna	Sin minas
Boyacá	Paya	En intervención
Boyacá	Quípama	Sin minas
Boyacá	Sogamoso	Sin minas
Boyacá	Tasco	Sin minas
Boyacá	Zetaquira	Sin minas
Caldas	Aguadas	Sin minas
Caldas	Anserma	Sin minas
Caldas	Filadelfia	Sin minas
Caldas	La Dorada	Sin minas
Caldas	Manizales	Sin minas
Caldas	Manzanares	En intervención
Caldas	Marulanda	En intervención
Caldas	Norcasia	En intervención
Caldas	Pácora	Sin minas
Caldas	Pensilvania	En intervención

Caldas	Riosucio	En intervención
Caldas	Risaralda	Sin minas
Caldas	Salamina	Sin minas
Caldas	Supía	Sin minas
Caquetá	Morelia	En intervención
Caquetá	Solita	Por intervenir
Caquetá	Valparaíso	Sin minas
Casanare	Chámeza	Sin minas
Casanare	Hato Corozal	Por intervenir
Casanare	La Salina	Por intervenir
Casanare	Támara	Por intervenir
Casanare	Tauramena	Sin minas
Cauca	Almaguer	Por intervenir
Cauca	Bolívar	Sin minas
Cauca	Florencia	Sin minas
Cauca	Inzá	Por intervenir
Cauca	La Sierra	En intervención
Cauca	La Vega	Por intervenir
Cauca	Páez	Por intervenir
Cauca	Patía	Por intervenir
Cauca	Piendamó	Sin minas
Cauca	Popayán	Sin minas
Cauca	San Sebastián	En intervención
Cauca	Santander de Quilichao	Por intervenir
Cauca	Silvia	Sin minas
Cauca	Timbío	Sin minas
Cauca	Toribío	Por intervenir
Cauca	Totoró	Sin minas
Cesar	Aguachica	En intervención
Cesar	Agustín Codazzi	Por intervenir
Cesar	Becerril	Por intervenir
Cesar	Bosconia	Sin minas
Cesar	Chiriguaná	En intervención
Cesar	Curumaní	Por intervenir
Cesar	El Copey	Sin minas
Cesar	La Jagua de Ibirico	Por intervenir
Cesar	La Paz	Sin minas
Cesar	Pailitas	Por intervenir
Cesar	Pelaya	Por intervenir
Cesar	Pueblo Bello	Sin minas
Cesar	San Alberto	En intervención
Cesar	San Martín	Sin minas
Cesar	Valledupar	En intervención
Chocó	Bojayá	Por intervenir

Chocó	El Litoral del San Juan	Por intervenir
Chocó	Istmina	Por intervenir
Chocó	Juradó	Por intervenir
Chocó	San José del Palmar	Por intervenir
Cundinamarca	Albán	Sin minas
Cundinamarca	Beltrán	Sin minas
Cundinamarca	Cabrera	Sin minas
Cundinamarca	Caparrapí	Sin minas
Cundinamarca	Cáqueza	Sin minas
Cundinamarca	Chaguaní	Sin minas
Cundinamarca	Chocontá	Sin minas
Cundinamarca	El Peñón	Sin minas
Cundinamarca	Fómeque	Sin minas
Cundinamarca	Gachetá	Sin minas
Cundinamarca	Gama	Sin minas
Cundinamarca	Guaduas	Sin minas
Cundinamarca	Guasca	Sin minas
Cundinamarca	Guayabal de Síquima	Sin minas
Cundinamarca	Guayabetal	Sin minas
Cundinamarca	Gutiérrez	Sin minas
Cundinamarca	La Palma	Sin minas
Cundinamarca	La Peña	Sin minas
Cundinamarca	Machetá	Sin minas
Cundinamarca	Medina	Sin minas
Cundinamarca	Nilo	Sin minas
Cundinamarca	Pandi	Sin minas
Cundinamarca	Pasca	Sin minas
Cundinamarca	Pulí	Sin minas
Cundinamarca	Quebradanegra	Sin minas
Cundinamarca	Quetame	Sin minas
Cundinamarca	San Bernardo	Sin minas
Cundinamarca	San Juan de Rioseco	Sin minas
Cundinamarca	Sasaima	Sin minas
Cundinamarca	Sesquilé	Sin minas
Cundinamarca	Topaipí	Sin minas
Cundinamarca	Une	Sin minas
Cundinamarca	Útica	Sin minas
Cundinamarca	Vergara	Sin minas
Cundinamarca	Vianí	Sin minas
Cundinamarca	Villagómez	Sin minas
Cundinamarca	Villapinzón	Sin minas
Guainía	Barranco Minas	En intervención
Guainía	Inírida	Sin minas
Huila	Acevedo	Sin minas

Huila	Garzón	Sin minas
Huila	Gigante	Sin minas
Huila	Palermo	En intervención
Huila	Pitalito	Sin minas
Huila	Rivera	Sin minas
Huila	Suaza	Sin minas
La Guajira	Dibulla	Sin minas
La Guajira	Fonseca	Por intervenir
La Guajira	La Jagua del Pilar	Por intervenir
La Guajira	Riohacha	En intervención
La Guajira	San Juan del Cesar	En intervención
La Guajira	Uribia	Sin minas
La Guajira	Villanueva	Por intervenir
Magdalena	Aracataca	Sin minas
Magdalena	Ciénaga	Sin minas
Magdalena	Fundación	Sin minas
Magdalena	Plato	Sin minas
Magdalena	Zona Bananera	Sin minas
Meta	Acacías	Sin minas
Meta	El Calvario	En intervención
Meta	Fuente De Oro	Sin minas
Meta	Guamal	Sin minas
Meta	Puerto Concordia	En intervención
Meta	Puerto Gaitán	Sin minas
Meta	San Juan De Arama	En intervención
Meta	San Juanito	Sin minas
Meta	Villavicencio	Sin minas
Nariño	Belén	Sin minas
Nariño	Colón	Sin minas
Nariño	Cumbal	Por intervenir
Nariño	La Cruz	Sin minas
Nariño	Linares	Por intervenir
Nariño	Mallama	Por intervenir
Nariño	San Lorenzo	Sin minas
Nariño	San Pablo	Por intervenir
Nariño	Santacruz	Por intervenir
Nariño	Túquerres	Por intervenir
Norte de Santander	Arboledas	En intervención
Norte de Santander	Bucarasica	Por intervenir
Norte de Santander	Cáchira	En intervención
Norte de Santander	Cúcuta	Por intervenir
Norte de Santander	Durania	En intervención
Norte de Santander	Herrán	Por intervenir
Norte de Santander	Labateca	Por intervenir

Norte de Santander	Salazar	En intervención
Norte de Santander	Santiago	En intervención
Putumayo	Santiago	Sin minas
Quindío	Córdoba	Sin minas
Quindío	Génova	Sin minas
Quindío	Montenegro	Sin minas
Quindío	Pijao	Sin minas
Risaralda	Belén de Umbría	Sin minas
Risaralda	Guática	Sin minas
Risaralda	Mistrató	Por intervenir
Risaralda	Pereira	Sin minas
Risaralda	Pueblo Rico	Por intervenir
Risaralda	Quinchía	Sin minas
Risaralda	Santa Rosa de Cabal	Sin minas
Risaralda	Santuario	Sin minas
Santander	Barrancabermeja	Sin minas
Santander	Bucaramanga	Sin minas
Santander	California	En intervención
Santander	Charta	En intervención
Santander	Cimitarra	Sin minas
Santander	Curití	Sin minas
Santander	El Peñón	En intervención
Santander	El Playón	En intervención
Santander	Galán	Sin minas
Santander	Girón	En intervención
Santander	Guadalupe	Sin minas
Santander	Hato	En intervención
Santander	La Belleza	Sin minas
Santander	Landázuri	En intervención
Santander	Lebrija	Sin minas
Santander	Macaravita	Sin minas
Santander	Matanza	En intervención
Santander	Piedecuesta	Sin minas
Santander	Puerto Wilches	En intervención
Santander	Rionegro	En intervención
Santander	San Miguel	Sin minas
Santander	Simacota	En intervención
Santander	Socorro	Sin minas
Santander	Suaita	Sin minas
Santander	Sucre	En intervención
Santander	Suratá	En intervención
Santander	Vélez	Sin minas
Santander	Zapatoca	Sin minas
Sucre	Chalán	En intervención

Sucre	Coloso	En intervención
Sucre	Corozal	Sin minas
Sucre	Guaranda	En intervención
Sucre	La Unión	Sin minas
Sucre	Los Palmitos	Sin minas
Sucre	Majagual	En intervención
Sucre	Morroa	Sin minas
Sucre	Ovejas	En intervención
Sucre	San Benito Abad	Sin minas
Sucre	San Onofre	En intervención
Sucre	Sincelejo	Sin minas
Tolima	Alvarado	Sin minas
Tolima	Anzoátegui	Sin minas
Tolima	Ataco	Sin minas
Tolima	Coyaima	Sin minas
Tolima	Herveo	Sin minas
Tolima	Lérida	Sin minas
Tolima	Líbano	Sin minas
Tolima	Natagaima	Sin minas
Tolima	Ortega	En intervención
Tolima	Prado	Sin minas
Tolima	San Sebastián de Mariquita	Sin minas
Tolima	Santa Isabel	Sin minas
Tolima	Villahermosa	Sin minas
Tolima	Villarrica	Sin minas
Valle del cauca	Cali	Sin minas
Valle del cauca	Calima	Sin minas
Valle del cauca	El Águila	Sin minas
Valle del cauca	El Cerrito	Sin minas
Valle del cauca	Guacarí	Sin minas
Valle del cauca	La Cumbre	Sin minas
Valle del cauca	Riofrío	Sin minas
Valle del cauca	Sevilla	Sin minas
Vaupés	Mitú	En intervención
Vichada	Puerto Carreño	Por intervenir

d. Tipología III

Departamento	**Municipio**	**Estado de intervención**
Amazonas	La Chorrera	Sin minas
Antioquia	Angelópolis	Sin minas
Antioquia	Barbosa	Sin minas
Antioquia	Betania	Sin minas
Antioquia	Betulia	Sin minas

Antioquia	Caldas	Sin minas
Antioquia	Carolina	Sin minas
Antioquia	Donmatías	Sin minas
Antioquia	Giraldo	Sin minas
Antioquia	Marinilla	Sin minas
Antioquia	Puerto Nare	Sin minas
Antioquia	Santa Bárbara	Sin minas
Antioquia	Sopetrán	Sin minas
Antioquia	Tarso	Sin minas
Antioquia	Uramita	Sin minas
Antioquia	Venecia	Sin minas
Atlántico	Galapa	Sin minas
Atlántico	Puerto Colombia	Sin minas
Atlántico	Santa Lucía	Sin minas
Atlántico	Soledad	Sin minas
Bolívar	Altos del Rosario	Sin minas
Bolívar	Arjona	Sin minas
Bolívar	Calamar	Sin minas
Bolívar	San Estanislao	Sin minas
Bolívar	Santa Catalina	Sin minas
Boyacá	Almeida	Sin minas
Boyacá	Belén	Sin minas
Boyacá	Campohermoso	Sin minas
Boyacá	Cerinza	Sin minas
Boyacá	Coper	Sin minas
Boyacá	El Espino	Sin minas
Boyacá	Gámeza	Sin minas
Boyacá	Güicán	Por intervenir
Boyacá	Jericó	Sin minas
Boyacá	La Uvita	Sin minas
Boyacá	Macanal	Sin minas
Boyacá	Maripí	Sin minas
Boyacá	Mongua	Sin minas
Boyacá	Moniquirá	Sin minas
Boyacá	Pesca	En intervención
Boyacá	Puerto Boyacá	Sin minas
Boyacá	San Eduardo	Sin minas
Boyacá	San Luis de Gaceno	Sin minas
Boyacá	San Mateo	Sin minas
Boyacá	San Pablo de Borbur	Sin minas
Boyacá	Santa María	Sin minas
Boyacá	Sativanorte	Sin minas
Boyacá	Sativasur	Sin minas
Boyacá	Socotá	Sin minas

Boyacá	Susacón	Sin minas
Boyacá	Sutatenza	Sin minas
Boyacá	Tunja	Sin minas
Boyacá	Tununguá	Sin minas
Caldas	Marmato	Sin minas
Caquetá	Albania	Sin minas
Casanare	Nunchía	Sin minas
Casanare	Pore	Sin minas
Casanare	Recetor	Sin minas
Casanare	Trinidad	Sin minas
Casanare	Villanueva	Sin minas
Cauca	Guachené	Sin minas
Cauca	Guapí	Por intervenir
Cauca	Padilla	Sin minas
Cauca	Piamonte	Sin minas
Cauca	Puerto Tejada	Sin minas
Cauca	Sotara	Sin minas
Cauca	Sucre	Sin minas
Cauca	Timbiquí	Por intervenir
Cauca	Villa Rica	Sin minas
Cesar	Chimichagua	En intervención
Cesar	El Paso	Sin minas
Cesar	Gamarra	Sin minas
Cesar	González	Sin minas
Cesar	La Gloria	Por intervenir
Cesar	Río de Oro	Por intervenir
Cesar	San Diego	Sin minas
Chocó	Bajo Baudó	Por intervenir
Chocó	Condoto	Sin minas
Chocó	Medio Baudó	Por intervenir
Chocó	Medio San Juan	Por intervenir
Córdoba	Sahagún	Sin minas
Córdoba	San José de Uré	Por intervenir
Córdoba	Valencia	Sin minas
Cundinamarca	Arbeláez	Sin minas
Cundinamarca	Bituima	Sin minas
Cundinamarca	Fosca	Sin minas
Cundinamarca	Fusagasugá	Sin minas
Cundinamarca	Gachalá	Sin minas
Cundinamarca	Guataquí	Sin minas
Cundinamarca	Guatavita	Sin minas
Cundinamarca	Jerusalén	Sin minas
Cundinamarca	Junín	Sin minas
Cundinamarca	La Vega	Sin minas

Cundinamarca	Mosquera	Sin minas
Cundinamarca	Nariño	Sin minas
Cundinamarca	Paime	Sin minas
Cundinamarca	Paratebueno	Sin minas
Cundinamarca	Sibaté	Sin minas
Cundinamarca	Silvania	Sin minas
Cundinamarca	Ubalá	Sin minas
Cundinamarca	Venecia	Sin minas
Cundinamarca	Villa de San Diego de Ubaté	Sin minas
Cundinamarca	Villeta	Sin minas
Cundinamarca	Viotá	Sin minas
Cundinamarca	Yacopí	Sin minas
Guainía	Morichal	Sin minas
Huila	Aipe	Sin minas
Huila	Altamira	Sin minas
Huila	Campoalegre	Sin minas
Huila	Hobo	Sin minas
Huila	Íquira	Sin minas
Huila	Nátaga	Sin minas
Huila	Paicol	Sin minas
Huila	Pital	Sin minas
Huila	Saladoblanco	Sin minas
Huila	Tarqui	Sin minas
Huila	Teruel	Sin minas
Huila	Tesalia	Sin minas
Huila	Yaguará	Sin minas
La Guajira	Barrancas	Por intervenir
La Guajira	Distracción	Sin minas
La Guajira	Hatonuevo	Sin minas
La Guajira	Maicao	Sin minas
La Guajira	Manaure	Sin minas
Magdalena	Chivolo	Sin minas
Magdalena	Nueva Granada	Sin minas
Magdalena	Pivijay	Sin minas
Meta	Cumaral	Sin minas
Meta	Puerto López	Sin minas
Meta	San Carlos de Guaroa	Sin minas
Meta	San Martín	Sin minas
Nariño	Ancuyá	Sin minas
Nariño	El Tablón de Gómez	Por intervenir
Nariño	El Tambo	Sin minas
Nariño	Francisco Pizarro	Por intervenir
Nariño	Funes	Sin minas
Nariño	La Florida	Sin minas

Nariño	La Tola	Por intervenir
Nariño	La Unión	Sin minas
Nariño	Mosquera	Sin minas
Nariño	Olaya Herrera	Por intervenir
Nariño	Pasto	Sin minas
Nariño	Potosí	Sin minas
Nariño	Taminango	Sin minas
Nariño	Yacuanquer	Sin minas
Norte de Santander	Chitagá	Sin minas
Norte de Santander	Pamplona	Sin minas
Norte de Santander	San Cayetano	Sin minas
Norte de Santander	Silos	Por intervenir
Norte de Santander	Villa Caro	Sin minas
Norte de Santander	Villa del Rosario	Sin minas
Quindío	Calarcá	Sin minas
Quindío	Quimbaya	Sin minas
Quindío	Salento	Sin minas
Risaralda	Dosquebradas	Sin minas
Risaralda	La Celia	Sin minas
Santander	Betulia	Sin minas
Santander	Bolívar	Sin minas
Santander	Capitanejo	Sin minas
Santander	Carcasí	Sin minas
Santander	Cerrito	Sin minas
Santander	Chima	En intervención
Santander	Contratación	Sin minas
Santander	El Guacamayo	Sin minas
Santander	Floridablanca	Sin minas
Santander	Guaca	Sin minas
Santander	Puente Nacional	Sin minas
Santander	Puerto Parra	Sin minas
Santander	Santa Helena del Opón	Sin minas
Santander	Tona	Sin minas
Sucre	San Pedro	Sin minas
Sucre	Sucre	Sin minas
Tolima	Alpujarra	Sin minas
Tolima	Cunday	Sin minas
Tolima	Flandes	Sin minas
Tolima	Palocabildo	Sin minas
Tolima	Purificación	Sin minas
Valle del Cauca	Andalucía	Sin minas
Valle del Cauca	Bolívar	Sin minas
Valle del Cauca	El Dovio	Sin minas
Valle del Cauca	Ginebra	Sin minas

Valle del Cauca	Versalles	Sin minas
Vichada	La Primavera	Sin minas

7. BIBLIOGRAFÍA

Ap Mine Convention. (2018). *apminebanconvention.* Obtenido de DESTRUIR LAS EXISTENCIAS DE MINAS: https://www.apminebanconvention.org/es/antecedentessituacion-de-la-convencion/destruir-las-existencias-de-minas/

AP Mine Convention. (2018). *ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO UNIVERSAL.* Obtenido de apminebanconvention: https://www.apminebanconvention.org/es/antecedentessituacion-de-la-convencion/asegurar-el-cumplimiento-universal/

Ap Mine Convention. (2018). *LIMPIEZA DE ZONAS MINADAS.* Obtenido de apminebanconvention: https://www.apminebanconvention.org/es/antecedentessituacion-de-la-convencion/limpieza-de-zonas-minadas/vision-global/

ART. (2017). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.* Obtenido de http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf

Bugnion, F. (2001). El derecho de Ginebra y el derecho de La Haya. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.

Cameron, M. A., Lawson, R. J., & Tomlin, B. W. (1998). *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines.* Toronto: Oxford University Press.

CHCV. (febrero de 2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.* Obtenido de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf

CICR. (1996). *Rules of International Humanitarian Law and Other Rules Relating to the Conduct of Hostilities.* Ginebra, Suiza.

CIRC. (1977). *Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.* Obtenido de https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm

CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.* Bogotá D.C.

CNMH. (2017). *La guerra escondida: Minas antipersonal y remanentes explosivos en Colombia.* Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (2003). *Convención de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal y sobre su destrucción.* Ginebra: CICR.

Comité Internacional de la Cruz Roja. (29 de octubre de 2010). *Restos explosivos de guerra.* Obtenido de https://www.icrc.org/spa/war-and-law/weapons/explosive-remnants-war/overview-explosive-remnants-of-war.htm

Convención de Ottawa. (noviembre de 2010). *Decisions on the Request Submitted by Colombia for an Extension of the Deadline for Completing the Destruction of Anti-*

Personnel Mines in Accordance with Article 5 of the Convention. Obtenido de https://www.apminebanconvention.org/states-parties-to-the-convention/colombia/

(1996). *Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.* Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.

DAICMA. (mayo de 2016). *Informe de Gestión AICMA 2014-2016* . Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Informe_Gesti%C3%B3n_2014-2016.pdf

DAICMA. (Mayo de 2016). *Plan Estratégico 2016 – 2021: La Acción Integral contra Minas Antipersonal para la Construcción de Paz Territorial.* Bogotá D.C.

DAICMA. (mayo de 2016). *Plan Estratégico de Acción Integral contra las Minas Antipersonal en Colombia 2016-2021.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Colombia-Libre-Sospecha-Minas-Antipersonal-2021.pdf

DAICMA. (agosto de 2016). *Presidente activa Brigada de Desminado que será la más importante del mundo.* Obtenido de accioncontraminas.gov.co/prensa/2016/Paginas/160806-Presidente-activa-Brigada-de-Desminado-que-sera-la-mas-importante-del-mundo.aspx

DAICMA. (junio de 2019). *Desminado Humanitario.* Obtenido de Política de Riesgo Residual: http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Desminado-Humanitario.aspx

Desconamina Colombia. (18 de 01 de 2018). *Convención de Ottawa*. Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Paginas/Tratado-de-Ottawa.aspx

Descontamina Colombia. (2015). *Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina - AEDIM.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Resena-AEDIM.aspx

Descontamina Colombia. (2017). *Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal.* Bogotá D.C.: DAICMA.

Descontamina Colombia. (mayo de 2018). *Balance satisfactorio presentará Colombia ante países de la Iniciativa Global para el Desminado Humanitario.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2018/Paginas/180529-Balance-satisfactorio-presentara-Colombia-ante-paises-de-Iniciativa-Global-para-Desminado-Humanitario.aspx#targetText=La%20Iniciativa%20Global%20para%20el%20Desminado%20Humanitario%20para%20Co

Descontamina Colombia. (septiembre de 2018). *Informe de Gestión 2016-2018* . Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Informe_Gesti%C3%B3n_2016_2018.pdf

Descontamina Colombia. (junio de 2019). *Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario N°1 - BRDEH*. Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co: http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Paginas/Resena-Brigada-de-DH.aspx

Descontamina Colombia. (27 de marzo de 2019). *Colombia se prepara para solicitar nueva prórroga para cumplir con las obligaciones de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal.* Obtenido de

http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2019/Paginas/190327-Colombia-se-prepara-para-solicitar-nueva-prorroga-para-cumplir-obligaciones-de-Convencion-de-Ottawa.aspx

DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

DNP. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Tomo I.* Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf

DNP. (septiembre de 2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf

DNP. (agosto de 2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf

Doswald-beck, L., & Herby, P. (01 de 05 de 1995). *Land Mines: a Critical Examination of Existing Legal Instruments.* Obtenido de International Committee of the Red Cross: https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jmj8.htm

Echandía, C. (2014). Cincuenta años de cambios en el conflicto armado colombiano (1964-2014). *Revista Zero No. 33*.

FIP. (abril de 2018). *Trayectorias y Dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC.* Obtenido de Fundación Ideas para la Paz: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_Disidencias_Final.pdf

Fundación Paz y Reconciliación. (2019). *Más sombras que luces: la seguridad en Colombia a un año del Gobierno de Iván Duque.* Obtenido de Fundación Paz y Reconciliación: https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/08/Que%CC%81-paso%CC%81-con-la-seguridad-a-un-an%CC%83o-de-Duque-final-_compressed-Final.pdf

Geneva International Centre for Humanitarian Demining. (29 de noviembre de 2001). *Explosive Remnants of War (ERW) Definitions.* Obtenido de https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/UXO_Definitions_Paper.pdf

Human Rights Watch Arms Project and Physicians for Human Rights. (1993). *Landmines: A Deadly Legacy.* New York: Human Rights Watch.

ICBL. (2018). *Treaty Status.* Obtenido de International Campaign to Ban Landmines: http://www.icbl.org/en-gb/the-treaty/treaty-status.aspx

ICBL. (2018). *Why Landmines Are Still a Problem.* Obtenido de International Campaign to Ban Landmines: http://www.icbl.org/en-gb/problem/why-landmines-are-still-a-problem.aspx

ICBL. (2018). *Why the Ban.* Obtenido de International Campaign to Ban Landmines: http://www.icbl.org/en-gb/problem/why-the-ban.aspx

ICBL-CMC. (Noviembre de 2018). *Landmine Monitor 2018.* Obtenido de http://the-monitor.org/media/2918780/Landmine-Monitor-2018_final.pdf

Indepaz. (diciembre de 2018). *Conflictos armados focalizados: informe sobre grupos armados ilegales 2017-2018.* Obtenido de http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ConflictosArmadosFocalizados-Indepaz-4.pdf

International Campaign to Ban Landmines. (2017). *Landmine Monitor 2017.*

International Committee of the Red Cross. (1997). *Anti-Personnel Landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-Personnel Mines.* Ginebra.

International Mine Actions Standards . (octubre de 2018). Obtenido de https://www.mineactionstandards.org/about/about-imas/

Landmine Monitor. (19 de noviembre de 2018). *The Monitor.* Obtenido de Colombia Mine Action Report 2018: http://the-monitor.org/en-gb/reports/2019/colombia/mine-action.aspx

Maputo +15 Declaration. (2014). *Tercera Conferencia de Examen de la Convención de Ottawa,* (pág. 2). Maputo.

Mine Action Review. (2015). *"Clearing the Mines 2016" report for Colombia.* Obtenido de http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/Colombia.pdf

Mine Action Review. (2018). *"Clearing the Mines 2018" Report for Colombia* . Obtenido de http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/Colombia-Clearing-the-Mines-2018.pdf

MSP. (25 de noviembre de 2010). *Analysis of the request submitted by Colombia for an extension of the deadline for completing the destruction of AP mines in accordance with article 5 of the Convention.* Obtenido de https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/10MSP-Colombia-Ext-Analysis.pdf

OACP. (16 de mayo de 2014). *Comunicado conjunto No° 36 - Borrador conjunto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas.* Obtenido de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2016%20de%20mayo%20de%202014%2C%20Versi_n%20Espa_ol.pdf

OACP. (15 de diciembre de 2015). *Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición".* Obtenido de Equipo de Paz Gobierno: http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/acuerdo-sobre-las-victimas-del-conflicto.aspx

OACP. (25 de noviembre de 2019). *Inicia la IV Conferencia de Revisión de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal*. Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2019/Paginas/191125-IV-Conferencia-Revision-Convencion-sobre-la-Prohibicion-Minas-Antipersonal.aspx

OACP. (junio de 2019). *OACP*. Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2019/Paginas/190404-Gobierno-Nacional-entrega-75-nuevos-municipios-libres-de-contaminacion-por-Minas-Antipersonal.aspx

Observatorio de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2015). *Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia.* Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.

Observatorio de Minas Antipersonal. (2003). Boletín N°2 del Observatorio de Minas Antipersonal. 1.

Organización de las Naciones Unidas. (1997). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción.* Ottawa.

Organización de las Naciones Unidas. (1997). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción.* Ottawa.

Oslo Review Conference. (septiembre de 27 de 2019). *https://www.osloreviewconference.org.* Obtenido de https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/Draft-Oslo-Action-Plan.pdf

PAICMA. (2008). *Informe de Gestión 2008.* Bogotá D.C.

PAICMA. (Junio de 2008). *Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009-2019.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Politica_Nacional_Accion_Integral_contra_Minas_Antipersonal.pdf

PAICMA. (23 de noviembre de 2009). Entrevista a Francisco Santos. Vicepresidente de la República de Colombia. Bogotá D.C., Colombia.

PAICMA. (2009). *Informe de Gestión del PAICMA de enero - diciembre de 2009.* Bogotá D.C.

PAICMA. (marzo de 2010). *Solicitud de extensión a los plazos previstos en el Artículo 5 de la Convención de Ottawa. Estado Parte: Colombia.* Obtenido de https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/other_languages/spanish/MBC/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/Colombia-ExtRequest-Aug2010-sp.pdf

PAICMA. (mayo de 2011). *Informe de Gestión 2010 del PAICMA* . Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/informe_gestion_paicma_2010.pdf

PAICMA. (18 de diciembre de 2013). *Acta N°2/2013 CINAMAP.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/cinamap/2013-12-18_CINAMAP.pdf

PAICMA. (15 de Febrero de 2013). *Informe de Gestión 2012.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/informe_gestion_paicma_2012.pdf

PAICMA. (22 de Julio de 2014). *Informe de gestión Paicma 2011-2014.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20DAC%202010-2014%20220714.pdf

PAICMA. (23 de junio de 2014). *Intervención de la Delegación de Colombia en el Segmento sobre Implementación del Artículo V* . Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Intervencion%20Articulo%20V.pdf

Parlow, A. (31 de Agosto de 1995). *Toward a global ban on landmines.* Obtenido de International Committee of the Red Cross: https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jmmj.htm

Plan de Acción de Maputo. (2014). *Tercera Conferencia de Examen de la Convención de Ottawa*, (pág. 1). Maputo.

Presidencia de la República. (agosto de 2018). *Política para la Estabalización "Paz con Legalidad".* Obtenido de http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf

Presidencia de la República. (marzo de 2019). *Documento Metodológico: Resultado de las operaciones de desminado humanitario.*

Primera Conferencia de Examen. (2005). *Informe final de la Primera Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención de Ottawa.* APLC/CONF/2004/5.

Procuraduría General de la Nación. (Diciembre de 2011). *El Desminado Humanitario en Colombia.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/informesprocuraduria/20120119_Informe1_Procuraduria.pdf

Procuraduría General de la Nación. (Junio de 2012). *El Desminado Humanitario en Colombia: Segundo Informe de Seguimiento.* Obtenido de http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/informesprocuraduria/20120605_Informe2_Procuraduria.pdf

Salas-Salazar, L. G. (2016). Conflicto Armado y Configuración Territorial. *Bitácora 26 (2) - Universidad Nacional de Colombia*, 45-57.

Santos, E. (2014). *Así Empezó Todo.* Bogotá D.C.: Intermediario.

Secretaría Senado. (junio de 2019). *Código Penal (LEY 599 DE 2000).* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000.html

Secretaría Senado. (junio de 2019). *LEY 759 DE 2002.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr014.html#367-A

SEMANA. (1 de septiembre de 2012). *Secretos de la negociación.* Obtenido de https://www.semana.com/nacion/articulo/secretos-negociacion/263986-3

Semana. (2014). El ABC de las minas. *Semana*.

The Halo Trust. (junio de 2019). Obtenido de Our History: https://www.halotrust.org/about-us/who-we-are/our-history/

Trejos, L. (2013). Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado. *Revista Enfoques*, 55-75.

U.S. Department of State. (1998). *Hidden Killers: The Global Landmine Crisis.* Washington D.C.

Unidad de Víctimas. (junio de 2019). *Ley 1448 de 2011.* Obtenido de https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-1448-de-2011/13653

United Nations Mine Action Service (UNMAS). (2013). *IMAS 04.10 Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations.* Nueva York: UNMAS.

Williams, J. (1995). *After the guns fall silent: the enduring legacy of landmines.* Washington DC: Vietnam Veterans of America Foundation.

Williams, J. (31 de 08 de 1995). Landmines and measures to eliminate them. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Obtenido de https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jmm9.htm

Williams, J., S. G., & W. M. (2008). *Banning Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy and Human Security.*