



**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales**  
**Maestría en Asuntos Internacionales**

**Diana Marisol Peñalosa Mesa**

**Análisis de los casos de Afganistán y Camboya en su lucha contra las minas antipersonal y  
sus lecciones para Colombia**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

**Universidad Externado de Colombia**  
**Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales**  
**Maestría en Asuntos Internacionales**

**Diana Marisol Peñalosa Mesa**

**Tesis presentada para obtener el título de Magister en Asuntos Internacionales**

**Director: Dr. Andrés Macías Tolosa**

**Análisis de los casos de Afganistán y Camboya en su lucha contra las minas antipersonal y  
sus lecciones para Colombia**

**Bogotá D.C., Colombia, 2019**

## Tabla de Contenido

Introducción	1
Capítulo I: Un marco teórico de referencia	9
Capítulo II: El caso de Afganistán	21
1.1. La Capacidad Institucional para afrontar el Problema	26
1.2. El Rol de la Cooperación Internacional	38
1.3. Conclusiones	40
Capítulo III: El caso de Camboya	43
2.1. La Capacidad Institucional para afrontar el Problema	47
2.2. El rol de la Cooperación Internacional	53
2.3. Conclusiones	57
Capítulo IV: Las lecciones para Colombia	60
3.1. Las lecciones para Colombia en materia de Capacidad Institucional	64
3.2. Las lecciones para Colombia en materia de Cooperación Internacional	69
3.3. Conclusiones	73
Conclusiones y Recomendaciones	76
Referencias Bibliográficas	85
Anexos	99

## Lista de Figuras

Figura 1: Registro de víctimas en países de mayor afectación a 2018	2
Figura 2: Comparativo de víctimas por minas antipersonal periodo 2000-2018.	2
Figura 3: Mapa de distribución geográfica de MAP/MUSE a marzo de 2016	24
Figura 4: Víctimas por MAP/AEI registradas para Afganistán periodo 2000-2018	25
Figura 5: Línea de tiempo del fortalecimiento de capacidad nacional 1998-2008	29
Figura 6: Línea de tiempo del fortalecimiento de capacidad nacional 2009-2018	33
Figura 7: Reporte de kilómetros cuadrados desminados por año 1989-2018	35
Figura 8: Recursos de Cooperación Internacional 1991-2018 (USD)	38
Figura 9: Mapa del estudio de impacto nivel 1	45
Figura 10: Víctimas por MAP/AEI registradas para Camboya 1992-2017	46
Figura 11: Reporte millones de metros cuadrados desminados periodo 1992-2018	53
Figura 12: Recursos de Cooperación Internacional 1992-2018 (millones de dólares).	55
Figura 13: Víctimas por minas antipersonal en Colombia periodo 1990-2018	61
Figura 14: Afectación Municipal por MAP/MUSE en Colombia 2016-2021.	62
Figura 15: Progreso en las operaciones de despeje periodo 2005-2018	67
Figura 16: Recursos de cooperación internacional 2002-2017 para Colombia	69
Figura 17: Recursos de cooperación internacional 1990-2018 comparados Afganistán, Camboya y Colombia.	70

## Lista de siglas

En esta tesis se utilizan de manera frecuente las siglas abajo listadas debido a que son de uso común en el lenguaje técnico mundial de la acción contra las minas antipersonal. Se presenta la sigla original y su traducción al español.

AEI	Artefacto explosivo improvisado
AIV	Asistencia integral a víctimas
AICMA	Acción integral contra minas antipersonal
ANDMA	Autoridad de Administración Nacional de Desastres de Afganistán
CBMRR	Reducción del riesgo de minas basado en comunidad
CCAC	Convención sobre ciertas armas convencionales
CMAA	Autoridad de Acción contra minas y asistencia a víctimas de Camboya
CMAC	Centro Camboyano de acción contra minas
CISR	Centro para la Estabilización y recuperación internacional
DAICMA	Dirección para la acción integral contra minas antipersonal
DH	Desminado Humanitario
DMC	Departamento de Limpieza de Minas
DMAC	Dirección para la coordinación de la acción contra minas
ERM	Educación en el riesgo de minas
GICHD	Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra
ICBL	Campaña internacional para la prohibición de las minas terrestres

IMSMA	Sistema de Gestión de información para la acción contra minas
ISAF	Fuerza de Asistencia Internacional para la Seguridad
IIDH	Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
JICA	Agencia para la cooperación internacional de Japón
LM	Monitor de Minas Terrestres
LIS	Estudio de impacto de las minas terrestres
MAP	Mina antipersonal
MUSE	Munición sin Explotar
MAPA	Programa de Acción contra minas de Afganistán
MACCA	Centro de coordinación de la acción contra minas de Afganistán
MAPU	Unidad de planeación de la acción contra minas
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RCAF	Fuerzas Armadas del Reino de Camboya
REG	Restos Explosivos de Guerra
UNMAS	Servicio de Naciones Unidas para la acción contra minas
UE	Unión Europea
UNAMIC	Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya
UNTAC	Autoridad Transicional de Naciones Unidas en Camboya
UNGOMAP	Misión de Naciones Unidas de buenos oficios para Afganistán y Pakistán
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la infancia
UNOPS	Oficina de Servicio de Naciones Unidas para proyectos
UNMACCA	Centro de Naciones Unidas para la acción contra minas para

## Introducción

El uso de las minas antipersonal (MAP) en el marco de los conflictos armados en el mundo, continúa siendo un problema humanitario para los países afectados; pese a la adopción en diciembre de 1997 de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción conocida como Convención de Ottawa (Landmines, 2018).

Según el Monitor de Minas Terrestres (LM por su sigla en inglés), Colombia en el año 2015 fue considerado el segundo país con el mayor número de nuevas víctimas causadas por estas armas, con 286 víctimas registradas en 2014 y superado sólo por Afganistán con 1.296 víctimas registradas para el mismo año. Otros países con afectación en ese momento fueron Siria, Libia y Ucrania. En 2018, se reportó que el uso de las minas antipersonal afectó a 52 países en todo el mundo, expandiéndose por Europa del Este, África, Asia y América. Afganistán y Camboya son dos de los países en los cuales se ha estimado una contaminación masiva de minas antipersonal. Para Colombia en 2017 se presentó una reducción en nuevas víctimas con 57 casos, con un nuevo y significativo incremento de casos en 2018, con 178 registros (Landmines, 2018).

Al revisar los datos de afectación históricos por país y por número de víctimas totales registradas, como se muestra la Figura 1, se evidencia que Colombia con 11.751 víctimas es el cuarto país con mayor número acumulado de víctimas por minas antipersonal, por debajo de Camboya con 64.720 víctimas, Iraq con 38.867 víctimas y Afganistán con 30.980 víctimas. Esta alta afectación es la que hace relevante el análisis de los casos de Afganistán y Camboya para

Colombia. Se excluye el caso de Irak, por falta de información actualizada sobre su situación.

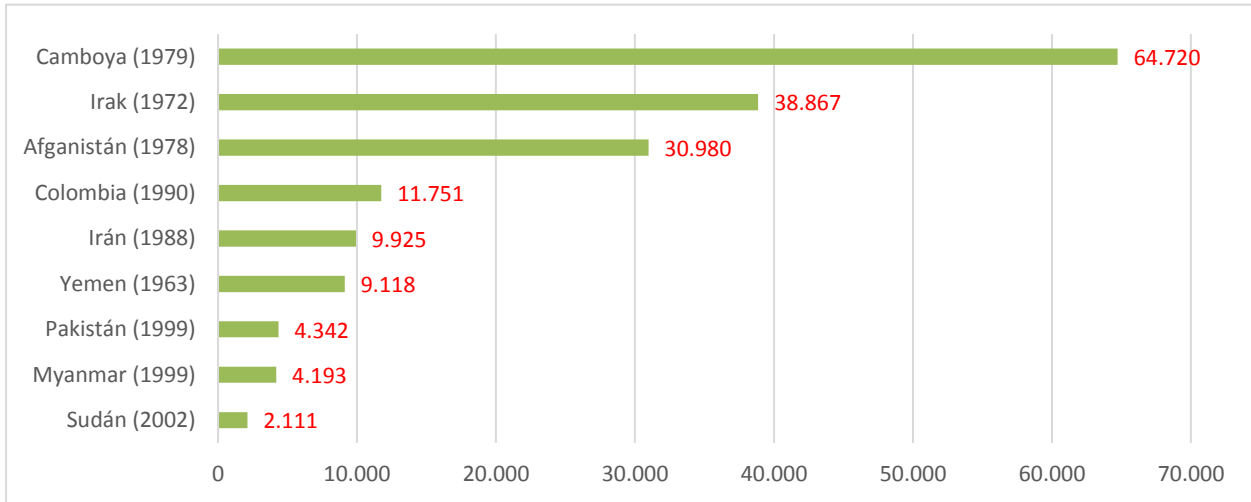


Figura 1: Registro de víctimas en países de mayor afectación a 2018

Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor de Minas Terrestres (LM).

Como se muestra en la Figura 2, en Afganistán y Camboya se identifica una tendencia a la reducción de víctimas en 2018 y un incremento en Colombia para el mismo año.

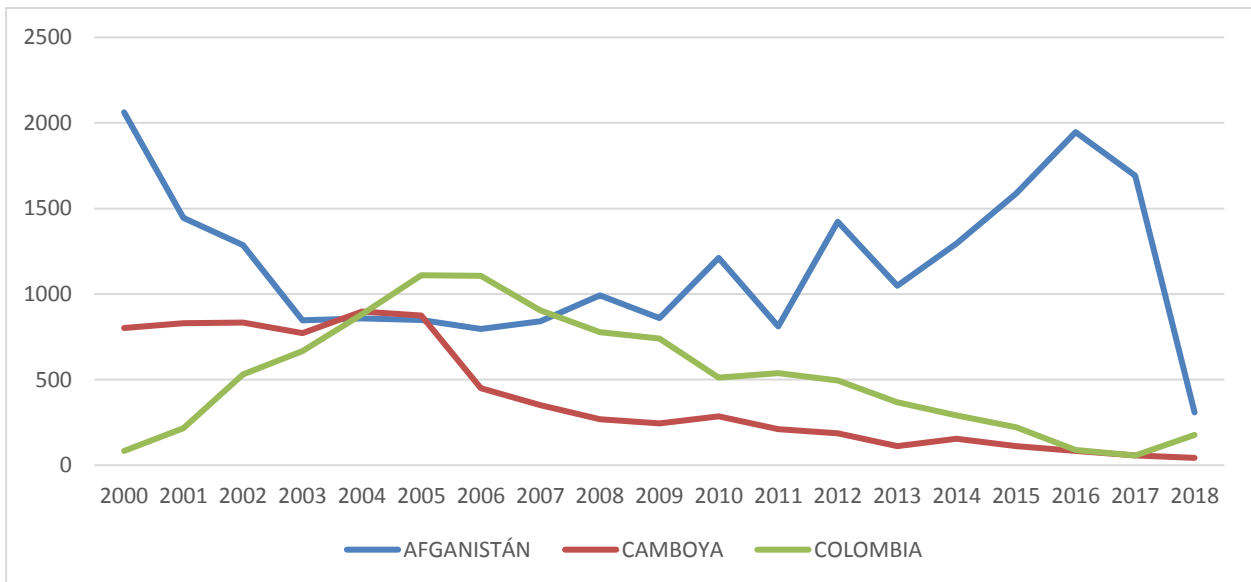


Figura 2: Comparativo de víctimas por minas antipersonal periodo 2000-2018.

Fuente: Elaboración propia con datos Monitor de Minas Terrestres (LM).



La problemática de contaminación mundial por minas antipersonal sigue siendo de interés para la comunidad internacional dado que subsiste la afectación en la población civil. Los avances en la implementación de medidas contra las minas son recogidos anualmente a nivel mundial por la organización Campaña Internacional contra las Minas Terrestres (ICBL por su sigla en inglés) y son reportados a través del Monitor de Minas Terrestres (LM), el cual desde el año 1999 tiene una edición anual. De otra parte, según los reportes del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD por su sigla en inglés), la extensión de la contaminación global no ha sido efectivamente medida. Actualmente existen programas nacionales con más de 20 años de experiencia, que aún no alcanzan la superación total del problema o países donde la contaminación persiste por el uso constante de estas armas.

Dados los registros de afectación en Colombia, surgió el interés de estudio de la problemática y su relación con los otros casos de análisis propuestos. Esta situación de afectación que represa Colombia por este fenómeno, animó la necesidad de atender el tema y buscar medidas para su solución. Se vio necesario documentar las mejores prácticas existentes a nivel internacional pues existe un vacío en el conocimiento de gestión para Colombia y un reto en la implementación de la política pública a nivel nacional que puede nutrirse de los ejemplos de las experiencias internacionales para optimizar la gestión del gobierno nacional y el sector de acción contra minas en el país. Se encuentra que, de no atenderse este problema de manera prioritaria, seguirá causando víctimas civiles y militares, y será un retraso al desarrollo rural y la estabilización del país, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz.

En este sentido, la presente tesis busca responder a la cuestión sobre, ¿qué lecciones se pueden aprender de la capacidad institucional nacional en materia de lucha contra las minas antipersonal desarrollada por Afganistán a partir de los Acuerdos de Ginebra (1988) y Camboya a partir de los

Acuerdos de París (1991); con el fin de favorecer la atención de su problema y mitigar el riesgo que representan las minas antipersonal para Colombia?

Ante el anterior interrogante, se plantea como hipótesis que la capacidad institucional de dos países afectados como son los casos de Afganistán y Camboya a partir de los Acuerdos de Ginebra de 1988 (Afganistán) y Acuerdos de París de 1991 (Camboya) contó con la existencia de un programa nacional de acción contra minas de estructura centralizada y de políticas específicas en la materia. Esta capacidad tuvo el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional y mostró resultados sostenibles en la superación de su problema; de los cuales se pueden extraer lecciones aprendidas aplicables a Colombia.

Analizar las experiencias seleccionadas de Afganistán y Camboya en materia de acción contra minas durante el desarrollo de sus programas nacionales a partir de los Acuerdos de Ginebra de 1988 (Afganistán) y Acuerdos de París de 1991 (Camboya), resulta de particular importancia para Colombia, por las características de su contaminación y por sus años de experiencia. De igual forma, estos dos países cuentan con los programas de acción contra minas más antiguos del contexto global, 31 años para el caso del programa nacional de Afganistán y 28 años para el caso del programa nacional de Camboya frente a un programa joven en el contexto mundial como es el caso Colombiano con 17 años de existencia y 6 años implementando operaciones de desminado humanitario.

Como objetivo general la presente tesis se plantea la necesidad de analizar las características de la capacidad institucional de las experiencias nacionales de Afganistán y Camboya en materia de acción contra minas a partir de los Acuerdos de Ginebra de 1988 (Afganistán) y Acuerdos de París de 1991 (Camboya), y el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional.

Como Objetivos Específicos se plantea en primer lugar, analizar las variables estructurales de la acción contra minas antipersonal en Afganistán a partir de los Acuerdos de Ginebra de 1988. Como segundo objetivo se plantea analizar las variables estructurales de la acción contra minas antipersonal en Camboya a partir de los Acuerdos de París de 1991. En tercer lugar, se busca determinar el estado actual de las variables estructurales de la acción contra minas antipersonal en Colombia a partir de la entrada en vigor de la Convención de Ottawa (2003). Finalmente, se pretende establecer recomendaciones en términos de capacidad institucional de Colombia para la agenda pública de la acción contra minas al año 2025, relacionadas con las principales lecciones aprendidas de los casos de Afganistán y Camboya.

La presente investigación cuenta con una conveniencia técnica a nivel de implementación de políticas y aprendizajes sobre eficiencia de las operaciones, pues ayuda al cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano en el escenario internacional al tiempo que atiende uno de los efectos colaterales del conflicto armado. A nivel práctico permite un ejercicio de análisis de dos experiencias internacionales que recogen el aprendizaje acumulado a nivel internacional en los veintidós años de implementación de la Convención de Ottawa, los cuales son altamente valorados por la cooperación internacional para el apoyo actual a los programas nacionales que – de no incorporarse a la práctica colombiana en la materia-, dificultarán el acceso a recursos técnicos y financieros para el despliegue de los planes de desminado requeridos.

Resulta de importancia actual esta investigación, pues a partir del análisis realizado en el Capítulo II sobre el caso de Afganistán y en el Capítulo III sobre el caso de Camboya; se presentará en el Capítulo IV el estado actual del tema y las oportunidades de mejora que tiene Colombia. Posteriormente, con base en las lecciones aprendidas identificadas, en el Capítulo Conclusiones y Recomendaciones se brindarán recomendaciones técnicas en materia de fortalecimiento de la

capacidad nacional para la lucha contra las minas antipersonal a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) de la Presidencia de la República, como la entidad encargada de la coordinación de esta política en el país, a partir del Decreto 179 de 2019.

El desarrollo de la presente investigación también beneficiará a las comunidades afectadas en zonas con presencia de minas antipersonal, las entidades públicas encargadas de la implementación de la política y otras entidades aliadas del sector. A nivel de implicación práctica ayuda a resolver los problemas de coordinación nacional y de cumplimiento de avances del Estado colombiano a nivel internacional. De igual forma, los resultados aportan en la implementación de las recomendaciones de las conferencias internacionales de desarrollo.

Para el desarrollo de esta investigación, se propuso el desarrollo de un método cualitativo de tipo descriptivo que busco analizar los dos casos de análisis buscando en ellos que casos similares tengan resultados similares. De igual forma se estableció un periodo similar de análisis, es decir el lapso entre los Acuerdos de Ginebra (1988) para el caso de Afganistán y los Acuerdos de Paris (1991) para el caso de Camboya, y el año 2018, y se analizaron las mismas variables para los dos casos. El marco de referencia de la investigación es de actualidad y hace alusión a las dimensiones políticas e institucionales que han facilitado la implementación de políticas nacionales de acción contra minas. Al revisar los casos de análisis propuestos se tiene que los países estudiados cuentan con instituciones nacionales vigentes, encargadas de la coordinación de políticas nacionales de lucha contra las minas antipersonal.

La recolección de información se realizó mediante una búsqueda sistemática y consulta de documentos oficiales actualmente disponibles, seguido de una fase de ampliación de la información con fuentes primarias contactadas y finalizó con una fase de sistematización y análisis de la información recolectada. Entre los participantes de la investigación se incluyeron asesores

de entidades nacionales y entidades de asistencia técnica internacional con experiencia en los dos casos seleccionados. La recolección de datos de fuentes primarias se adelantó a través de seis (6) entrevistas semiestructuradas a personas con experiencia directa en la temática y en los casos de estudios propuestos. Se entrevistaron dos asesores técnicos vinculados actualmente a los programas de acción contra minas de los países analizados. Igualmente, se tuvieron en cuenta fuentes secundarias que han documentado las experiencias de los casos propuestos. Estas entrevistas se complementaron con la revisión de material audiovisual, recopilación de documentos y archivos y experiencia de observación personal directa en el caso de Camboya.

A nivel de conceptos, en el marco de esta tesis se acoge el texto de la Convención de Ottawa sobre mina antipersonal la cual está definida como “toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas” (Convención de Ottawa, 2018). Mayor información sobre el término puede encontrarse en el Anexo 1: Aproximación Técnica al Desminado Humanitario.

La unidad de análisis propuesta para el presente proyecto de tesis a manera de variables de análisis consiste en los programas nacionales de acción contra minas antipersonal de los países objeto de estudio, pues en ellos se pueden identificar tanto los marcos institucionales, los marcos normativos y los planes nacionales de lucha contra las minas antipersonal. Entre los atributos de estos programas nacionales, se estudia la ubicación dentro de la estructura de gobierno, el esquema de coordinación nacional, las fuentes de financiación, la red de actores y la contribución de la comunidad internacional. De igual forma se consideraron como variables de análisis el nivel de contaminación de cada país determinado por el número identificado o proyectado de kilómetros cuadrados contaminados y el número de víctimas causadas por estas armas.

En el proceso investigativo se enfrentó una dificultad relacionada con las restricciones de acceso a material oficial de los países objeto de análisis, Afganistán y Camboya, dado que los documentos disponibles se encontraron en las lenguas oficiales de estos países, pastún y jemer, respectivamente. Para superar esta dificultad, se realizaron las entrevistas a personal técnico en inglés y se tuvo acceso a material oficial remitido por los gobierno de los dos Estados analizados a la Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención de Ottawa (ISU por su sigla en inglés) y los cuales se encuentran disponibles para consulta en idioma inglés, para determinar el estado actual y los planes futuros de acción. Sobre las intervenciones pasadas, las fuentes principales consultadas fueron el Monitor de Minas Terrestres (LM) de la Campaña Mundial de Prohibición de Minas (ICBL).

En forma complementaria, la documentación disponible a través de los fuentes documentales consultadas, particularmente la producción documental del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra, ofrece material de consulta en inglés y francés, en el cual se recogen testimonios directos de fuentes primarias de los países analizados, lo cual facilitó la superación del inconveniente de acceso directo a fuentes oficiales en idioma nacional.

## **Capítulo I: Un marco teórico de referencia**

El asunto propuesto en el presente documento de tesis, es un estudio de un fenómeno específico en el desarrollo de los conflictos armados, con una mirada desde el campo de las relaciones internacionales. Si se revisa el tema desde el realismo, se encuentra que se concibe que los principales actores del Sistema Internacional son los Estados entendidos como unidades, ya que son ellos a los que se les atribuye la defensa del territorio y la soberanía, a través del uso legítimo de la fuerza, en un sistema caracterizado por la anarquía debido a la falta de un poder coercitivo jerárquico superior a las estructuras estatales domésticas. El realismo hace un reconocimiento de otro tipo de actores en el Sistema Internacional pero aducen que estos carecen de preponderancia, teniendo en cuenta la poca influencia que pueden ejercer.

En la visión realista del mundo de Hans Joachim Morgenthau, autor del primer estudio sistemático de política internacional: *Política entre las naciones* (Mathiensen, 1999), se describió una doctrina sobre relaciones internacionales centrada en el poder y el interés propio de una nación cuyo principal objetivo es la acumulación de poder relativo entre Estados de manera que el equilibrio sea una garantía de seguridad, lo que obliga a los Estados a actuar racionalmente para protegerse a sí mismos. En esta tensión por la acumulación de poder entre Estados, el conflicto es una faceta inevitable, aunque se reconoce que la acumulación de poder puede también actuar como un sistema de balanza entre Estados para evitar las confrontaciones.

La teoría realista orientada a la política práctica, busca acercarse a la realidad internacional de la guerra fría y del enfrentamiento entre los bloques para justificar la política que los Estados Unidos opero para mantener su hegemonía. El realismo rechaza la existencia de una posible

armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional. Junto al poder, otro elemento clave del realismo es la noción de interés nacional, definida en términos de poder y la cual se identifica con la seguridad del Estado. En relación con el tema de la tesis, inicialmente se analizó como la acción contra minas antipersonal ha estado ligada a las fuerzas militares por la naturaleza de su acción y el tema de armamentismo.

Por otra parte, en el pensamiento liberal de las relaciones internacionales se tiene que la idea central de que éstas avanzan hacia una situación de mayor libertad, paz, prosperidad y progreso y que las relaciones internacionales generan un proceso de modernización de la mano de los avances científicos, lo que se ve y reforzado por la revolución intelectual del liberalismo. El liberalismo promueve las ideas de cooperación internacional entre Estados para avanzar en el objetivo de la búsqueda de la paz, el bienestar y la justicia. De igual forma la variante neoliberal, propone el respeto por las instituciones supranacionales.

Para los institucionalistas liberales, tanto las organizaciones internacionales como una estrategia cooperativa de reciprocidad; pueden ayudar a disminuir los conflictos internacionales. Las organizaciones internacionales pueden ayudar a suministrar información y transparencia, reducir la incertidumbre y aumentar la predictibilidad del sistema. De igual forma, las organizaciones internacionales pueden alterar los cálculos de costo-beneficio de los Estados al otorgarles los beneficios de la cooperación, regularizar las interacciones y sancionar las deserciones en el supuesto de que los Estados son los actores principales en los asuntos internacionales y que el curso de la política exterior está determinado por las relaciones de poder entre los Estados en el sistema internacional (Mathiensen, 1999).

Desde la visión institucionalista de las relaciones internacionales, se reconoce la debilidad teórica del institucionalismo para explicar de manera amplia el comportamiento de las



instituciones más allá de su descripción, lo que da origen al nuevo institucionalismo. En el cual en su variante normativa, se hace énfasis en la comprensión de las normas y su rol en el comportamiento individual (Peters, 2003). Desde las variantes de Peters (2009), se abre espacio a un institucionalismo internacional en el cual se analiza que las actuaciones internacionales, además de interacciones suponen también la existencia de una estructura. Peters propone la teoría del régimen de Keohane y Nye (1977) para el análisis del institucionalismo internacional en el cual un régimen internacional comporta las características de una institución con reglas específicas, acordadas entre gobierno y en un marco temático internacional (Peters, página 193). En la creación de reglas, por discusión o por presión, se supone una interacción de actores del sistema internacional, entre las cuales se configura el régimen y las medidas de aplicación nacional.

De igual forma, el institucionalismo neoliberal afirma que se requieren dos condiciones para dar a los actores relevancia en el sistema internacional y las cuales se relacionan con: 1) los agentes deben tener algunos intereses mutuos y 2) las variaciones en el grado de institucionalización, ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado (Keohane R. O., 1993).

Desde la visión institucionalista de las relaciones internacionales, el institucionalismo neoliberal de Keohane propone que las acciones estatales dependen de los arreglos institucionales existentes y, por tanto, de ello depende su capacidad para poner en práctica sus propios compromisos. Keohane definió las instituciones como reglas formales e informales y a las instituciones como gubernamentales, y no gubernamentales, regímenes internacionales y convenciones (Keohane, 1989b: 2-4).

El análisis de las instituciones, como elemento central las relaciones internacionales, permite establecer el análisis de los casos de estudio, al tiempo que facilita la explicación del funcionamiento interno a nivel legal, estructural, histórico y programático. Como afirma Oriol, el estudio de las instituciones tiene una larga tradición y se enlaza con las teorías económicas de la

primera mitad del siglo XX. Entre otros, el institucionalismo económico centrado en las cualidades de coordinación de las instituciones para coordinar sus planes exitosamente es génesis del enfoque de la nueva gestión pública y el institucionalismo neoliberal que argumenta que la interdependencia económica compleja puede tener un efecto pacificante en el comportamiento de los Estados (Vargas H., 2012). Lo anterior sirve de marco a la interdependencia compleja de Keohane y Nye (1977, pág. 8) según la cual interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o actores.

Según lo presenta Keohane (1977), la interdependencia compleja cuenta con tres características principales como son la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades, la ausencia de jerarquía de los temas por múltiples temas que conforman las agendas de las relaciones interestatales y el no uso de la fuerza militar por el surgimiento de nuevos temas en la agenda de la política interna (Keohane R. o., 1977).

En el marco de las convenciones como situaciones contractuales con reglas implícitas, explica Keohane (1977), la interdependencia compleja se caracteriza por la expectativa de la ineficiencia del uso o amenaza de la fuerza entre los Estados y busca explicar las interconexiones que nacen de la multiplicidad de actores no estatales que intervienen en el Sistema Internacional, en donde el Estado pierde su condición de ser la única unidad básica de análisis de la política internacional y deja de considerarse un ente racional y unitario.

A partir de los años ochenta y en el marco de los encuentros entre la economía y la ciencia política surge la teoría de la elección pública que busca ligar la economía con la política a través del Estado y que da origen a las reformas neoliberales de primera y segunda generación en las décadas de 1980 y 1990; en las cuales el tema de capacidad institucional se convierte en un tema clásico de la gestión pública. Conceptos como el de fortalecimiento institucional se entendía como

las intervenciones que tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones de los Estados. Según explica Rosas Huertas, estas acciones se centraron en construcción, mejora y fortalecimiento de estructuras internas, sistemas y estrategias y cuadros técnico-burocráticos, entre otros aspectos de carácter interno de las organizaciones (Rosas H., 2008, págs. 119-134).

Siguiendo a Rosas Huertas, para los años noventa las prioridades cambian hacia la necesidad de fortalecer las instituciones públicas en el marco de la agenda de desarrollo sostenible por lo cual en el marco de los teóricos del buen gobierno se buscó la creación de capacidades para alcanzar los desafíos de desarrollo de manera sostenible y mejorar habilidades para entender y abordar sus propias necesidades de desarrollo al tiempo que se invierte en capital humano, instituciones y buenas prácticas (Rosas H., 2008). Según Rosas, la capacidad institucional por tanto se puede clasificar como potencial para cumplir tareas (Oszlak), como capacidad de los líderes para usar los órganos del Estado para cristalizar decisiones (Migadal, 1988, página 4); como desempeño del gobierno (Repetto) o bien como resultado de un proceso (Weiss, 1988).

Siguiendo las recomendaciones de Rosas (2008, p.127) la capacidad institucional de los casos estudiados se explora a partir de las instancias de gestión estatal a nivel del poder ejecutivo del Estado y según los avances encontrados en los ámbitos de gobierno tanto central como descentralizado. De igual forma se acoge el planteamiento de Rosas (2008) en el sentido de agrupar los componentes de la capacidad institucional en tres niveles. Los dos primeros niveles: micro y medio, representan la capacidad administrativa: el individuo y sus habilidades y aptitudes y la organización y sus niveles de gestión y como tercer nivel, la cultura organizacional. (Rosas H., 2008, pág. 131). A nivel macro se encuentra el contexto institucional entendido como las reglas de juego del régimen económico y político. La capacidad política se expresa en los actores

participantes y las formas de participación y la negociación y luchas de poder (Rosas H., 2008, pág. 132).

De manera complementaria a los aportes sobre creación de capacidad institucional, están los análisis sobre desarrollo institucional. Saavedra Echeverry (2017) nos propone revisar este concepto desde el enfoque de neo institucionalismo histórico dado que es la variante en la cual se ha incorporado el estudio del cambio y la estabilidad de las instituciones de manera más representativa.

El sistema internacional, según la propuesta conceptual de Barbe (2007), está constituido por un conjunto de actores cuyas relaciones general una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007, pág. 151). Según definición de Brecher citada por Barbe (2007), el proceso de comunicación e intercambio del sistema internacional se sitúa en un continuo de conflicto y cooperación, el cual pasa por diversas etapas de los niveles de discordia entre:

1) Un máximo nivel de conflicto, que degenera en conflicto armado; 2) un nivel de conflicto en el que persiste la discordia, bien sea porque no se hacen intentos de adaptar las incompatibilidades o porque éstos fracasa; 3) un nivel de cooperación, en el que los actores perciben la necesidad de coordinar sus intereses; y 4) un nivel de nula discordia o de armonía que se alcanza mediante procesos de integración entre estados. (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007)

Según Barbe, las situaciones de conflicto constituyen una amplia audiencia en el contexto internacional a pesar de que sean mayores las situaciones de cooperación. En este sentido existe un amplio número de aproximaciones al análisis de los conflictos de acuerdo con sus características (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007, pág. 245). Se encuentran entre otras, la aproximación al estudio de los conflictos armados y su dimensión inter-estatal (Diehl), los condicionantes de

demografía y geografía de Sprouts (1965), las teorizaciones sobre violencia y guerra civil y la guerra como control de recursos naturales.

Según aporta Barbe (2007) mientras a principios del siglo 21 el 90% de las bajas de los conflictos internacionales eran militares, para principios del siglo XXI estas cifras se habían invertido (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007, pág. 248). Lo anterior lo que implica es una mayor afectación de los conflictos en la vida de la población civil, por los avances tecnológicos y la crueldad de ciertas prácticas lo cual ubican este tema en el centro de la agenda de paz del sistema internacional. La Asamblea General de Naciones Unidas recomendó en 2003 la inclusión de la acción contra minas en los Acuerdos de Paz a través de su Guía de acción contra Minas para el cese al fuego y los acuerdos de paz (2003).

El rol de la cooperación internacional en la capacidad institucional de los Estados, desde un enfoque teórico está enmarcado en el neoliberalismo, según el cual los avances del siglo veinte hicieron de la cooperación internacional relativamente más fácil de alcanzar en la actualidad (Dunne T., 2010). Según Barbé (2007), el contrario al conflicto en el continuum del sistema internacional es el de la cooperación, que es entendida como norma de comportamiento de los estados desde su ingreso en las Naciones Unidas (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007).

Se acoge en la presente tesis la propuesta conceptual de cooperación de Robert Axel Rod en relación con el dilema del prisionero, por cuanto la ganancia mutua es una de las razones que anima a los Estados a cooperar con otros. Esta propuesta se enmarca en la propuesta neoliberal según la cual, los estados pueden estar motivados a cooperar en función de lograr ganancias absolutas si sus preocupaciones sobre futuras intenciones pueden ser mitigadas. En este sentido, Oye citado por Dunne (2010), presenta la teoría de juegos como una alternativa para el análisis dado que en los juegos cooperativos o de suma positiva, ambos oponentes ganan o pierden de manera desigual

dependiendo de su interacción. Este esquema resalta las dificultades de la negociación de soluciones satisfactorias mutuamente y enfatiza en las relaciones de interdependencia dado que estimulan la iteración que renueva la cooperación (Dunne T., 2010).

Para efectos del presente documento, se estudia la cooperación internacional como medida de asistencia para la implementación de las obligaciones para los Estados miembros, derivadas de la firma y ratificación de la Convención de Ottawa, particularmente desde el aporte de las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación surgidas en los años setenta y su rol en la cooperación al desarrollo, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la gobernabilidad, el mantenimiento de la paz, la seguridad y el posconflicto.

El rol de la comunidad internacional se identifica como actor clave en la implementación de las políticas nacionales dado que la Convención de Ottawa establece acciones encaminadas a promover la cooperación de los países, la cual se ha traducido en la financiación de los más importantes proyectos de desminado alrededor del mundo. Se acoge la variante de cooperación relacionada la cooperación internacional para el desarrollo o AOD y descrita por Francisco Albuquerque, citado por Barbé (2007) como:

El conjunto de actividades desplegadas por los países desarrollados que, implicando alguna transferencia de recursos concesionales a los países subdesarrollados, tiene como finalidad principal la de superar la difícil situación existente en estos últimos países” (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007, pág. 256).

Posterior al inicio de la era Truman en 1949, el Plan Marshall permitió una reconstrucción a gran escala en la Europa de la postguerra y se constituyó en un ejemplo temprano de intervención en un contexto de crisis económica y social. Seguido a esto, el tema de la descolonización en África durante los años sesenta ocupó la agenda de la cooperación con énfasis en el tema de reconstrucción de estos estados nacionales. Para los años setenta, la agenda internacional se

concentró en temas de necesidades humanas básicas más allá del desarrollo de infraestructura para el crecimiento económico. Las ideas de estabilización y ajuste estructural se impusieron como producto de la crisis del petróleo de 1973 y para la década de los ochentas la temática de la cooperación se concentró en temas de mejora de los modelos económicos. El colapso del bloque soviético a inicios de los años noventa, marca una nueva tendencia internacional que se identifica por una mayor concentración en el desarrollo humano y mayor eficiencia de la cooperación. Más recientemente temas de lucha contra el terrorismo, objetivos de desarrollo del milenio y objetivos de desarrollo sostenible, marcan la agenda, con crecimiento de la cooperación privada y el aumento de temas de interés de los cooperantes (OCDE, 2012).

Por su lado, el auge de la globalización permitió el impulso de las ideas de gobernanza y con ella el surgimiento de agendas sobre temas que deben ser abordados de manera coordinada y global (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007, pág. 312).

Según Wooby, citado por Barbé, entre los nuevos temas de la agenda global se encuentran temas que tienen repercusiones para toda la humanidad y que precisan acciones acordadas y ejecutadas por la comunidad global (Barbé, Relaciones Internacionales, 2007). Estos temas se relacionan principalmente con la pobreza y el desarrollo, el crecimiento y los movimientos de población, los derechos humanos y el medio ambiente, entre otros. En este sentido, las cumbres temáticas de Naciones Unidas de la década de los noventa, que buscaban el impulso a la agenda de la cooperación internacional y hacer frente a las críticas sobre eficiencia e impacto.

Lo anteriormente expuesto se complementa con los desarrollos del Derecho Internacional Humanitario entendido como el conjunto de normas que están dispuestas para limitar los efectos de los conflictos armados y los instrumentos propios de prevención de la guerra (*jus ad bellum*),

así como los instrumentos de prevención de abusos dentro de las guerras (*jus in bello*) (Maslen, 2001).

En relación con el Derecho Internacional Humanitario y por su naturaleza, las minas antipersonal infringen las normas de la guerra relativas a la distinción entre civiles y combatientes, al igual que la prohibición de emplear armas que puedan causar males superfluos o sufrimientos innecesarios. La comunidad internacional ha considerado que dichas armas violan los principios más fundamentales de la humanidad, pues su costo en pérdida de vidas humanas, como de oportunidades de desarrollo de los pueblos, supera con creces su limitado valor militar. (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

Un referente importante en materia de regulación internacional de armas es el Protocolo II Enmendado de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC), en el cual se pide a los Estados Parte restringir el uso de minas y otras trampas y artefactos antipersonal. Sin embargo, dicho instrumento carecía de mecanismos suficientes para verificar su cumplimiento, razón por la cual, a mediados de los noventa, diferentes actores internacionales promovieron una nueva regulación que permitiera la prohibición definitiva del uso de minas antipersonal y suministrara mecanismos efectivos para desminar el territorio contaminado. De este modo, en 1997, 157 países firmaron la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y a 2019, 164 Estados la han suscrito, estando pendiente la adhesión de 32 estados restantes para una completa universalización de este instrumento.

Al hacer una aproximación al estado del arte del tema propuesto del presente documento de tesis, se encuentra un amplio número de artículos y referencias documentales orientadas a tres temas principales. De un lado, se evidencia una amplia literatura en materia de la Convención de



Ottawa como instrumento jurídico internacional en el marco del Derecho Internacional Humanitario. En segundo lugar, se encuentra un amplio desarrollo en artículos de carácter técnico y académico en relación a los procesos operativos y tecnológicos que dan cuenta del desminado humanitario, sus métodos y sus instrumentos, así como los resultados de los estudios de línea de base sobre contaminación en los países afectados. En este punto se hacen aportes desde disciplinas como la física, la química y la mecánica en relación con las maquinarias y técnicas más costo-eficientes para la ubicación y destrucción de las minas antipersonal. Finalmente, el tercer campo de mayor desarrollo académico identificado se relaciona con la atención a las víctimas de minas antipersonal con énfasis en los sobrevivientes y los aprendizajes de los procesos de atención médica y de rehabilitación física, principalmente.

En tal sentido, son pocos los aportes documentales relacionados con los marcos institucionales nacionales desde los cuales se ha impulsado la acción contra minas en los países afectados actualmente, dado que muchos estudios de impacto hacen referencia a contaminaciones concentradas en las décadas de los años ochenta y noventa. A nivel documental, dentro de los centros de referencia mundial sobre el tema se pueden encontrar las publicaciones del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD por su sigla en inglés); fundación privada internacional encargada de brindar asistencia técnica a los Estados, para orientar sus políticas nacionales en materia de acción contra minas. El Centro cuenta con cerca de 1500 publicaciones generales y 312 propias disponibles en varias temáticas, países e idiomas en las cuales se destacan las publicaciones relacionadas con los Estándares Internacionales y Nacionales de Acción contra minas, el seguimiento a la implementación de la Convención de Ottawa, la gestión de información y el enlace entre la acción contra minas y el desarrollo, entre otros.

De igual forma se encuentra el Periódico de Destrucción de Armas Convencionales (antes periódico de Restos Explosivos de Guerra y de Acción contra Minas del Centro para la Recuperación y Estabilización Internacional (CISR por su sigla en inglés) de la Universidad James Madison de los Estados Unidos de América. Este periódico fue fundado en 1997 y desde entonces ha sido un foro permanente de discusión sobre la acción humanitaria contra minas, las mejores prácticas y metodologías identificadas, la planeación estratégica, la prevención de accidentes y la atención a los sobrevivientes. Cuenta con 22 ediciones desde su lanzamiento de las cuales la edición 19-2 del año 2015 estuvo dedicada al caso de Colombia (The journal of ERM and Mine Action, 2015). El periódico cuenta con el patrocinio de los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos.

Por su parte, el Centro de Seguridad Internacional y Resiliencia de la Universidad de Cranfield del Reino Unido, es también un centro de referencia en producción académica relacionada con la administración de programas de minas, las tecnologías de desminado y la implementación de la Convención de Ottawa.

## Capítulo II: El caso de Afganistán

La República Islámica de Afganistán es un país de 652.090 kilómetros cuadrados ubicado en el centro de Asia y el cual cuenta con una población aproximada de 29.117.000 habitantes. Es un país montañoso y étnicamente diverso lo cual ha dificultado a los sucesivos gobiernos ejercer autoridad sobre las diversas regiones del país. Esta situación ha impulsado el comercio informal, reforzado la división regional y promovido el crecimiento de economías de guerra, en especial la relacionada la producción y tráfico de opio, facilitando los conflictos fronterizos (GICHD, 2012). Por su parte, los reportes de fragilidad de los estados producidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) lo ubica en un estado de fragilidad severa para 2018 en las variables social, política, medio ambiental, de seguridad y económica (OECD, 2018).

De acuerdo con el Monitor de Minas Terrestres (LM), Afganistán es uno de los países más contaminados por Restos Explosivos de Guerra (REG), en su mayoría debido al conflicto persistente en su territorio (ICBL, 2017), razón por la cual resulta un caso de análisis pertinente en el marco de esta tesis, especialmente a partir de los Acuerdos de Ginebra de 1988 pues, es en este contexto en el cual Afganistán representa la génesis de la acción contra minas antipersonal dada su inclusión como parte de las tareas requeridas para facilitar el regreso de los refugiados.

El contexto del conflicto indica que posterior a la invasión soviética que duró hasta el año 1989, se presentó una campaña de los muyajidines- rebeldes afganos que combaten por el establecimiento de un régimen islámico-, contra el gobierno del Presidente Mohammad Najibullah (1987-1992), seguido de una guerra civil entre varias facciones de los muyajidines entre 1992 y

1995, a la que siguió una guerra civil entre facciones de los muyahidines y los talibanes –facción política militar islámica de carácter suni, derivada del movimiento muyajidin- entre 1995 y 2001. Para el año 2001 se presentó la campaña de la coalición liderada por Estados Unidos, mediante la invasión de los Estados Unidos al territorio afgano tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la cual ha sido la mayor intervención liderada por Estados Unidos en el territorio afgano y tuvo como resultado la remoción de los Talibanes del poder (GICHD, 2012).

Desde los años ochenta, la Asamblea General de Naciones Unidas mantuvo su interés en Afganistán y adoptó una serie de resoluciones con llamados a la finalización del conflicto y el retiro de tropas extranjeras. En 1985 la Asamblea General empezó a hacer consideraciones sobre la situación de los derechos humanos. Siguiendo las recomendaciones del Representante Personal del Secretario General de las Naciones Unidas para Afganistán, Señor Javier Pérez de Cuellar, se dio un proceso de diálogo y concertación cuyo objetivo era buscar el fin de la intervención extranjera y el abandono de las tropas de la URSS que condujo a la firma, en abril de 1988, del Acuerdo sobre la Solución de la situación relativa a Afganistán bajo los auspicios de Naciones Unidas conocido como los Acuerdos de Ginebra (Naciones Unidas, 2002). Estos Acuerdos contenían cuatro instrumentos relacionados con: 1. Un convenio bilateral entre Afganistán y Pakistán sobre relaciones mutuas; 2. Un convenio entre estos dos países sobre regreso voluntario de refugiados; 3. Una declaración de garantías internacionales; y 4. Un convenio sobre las interrelaciones en el arreglo de la situación de Afganistán, firmados por los gobiernos de Afganistán, Pakistán, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Estados Unidos.

La creación de una capacidad nacional para enfrentar el problema de minas antipersonal en Afganistán ha sido un largo camino, desde las primeras actuaciones de Naciones Unidas en la materia hasta las recientes acciones de apropiación nacional. Es así como, en la Resolución 622

del 31 de octubre de 1988 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se confirmó el acuerdo sobre las medidas adoptadas y los contenidos de las negociaciones y de los textos de los Acuerdos de Ginebra incluido el despliegue de una Misión de Naciones Unidas de buenos oficios para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP por su sigla en inglés) (Naciones Unidas, 1988). De particular importancia es el Acuerdo sobre el regreso voluntario de refugiados que incluye recomendaciones sobre la seguridad del tránsito de las personas y que en la Resolución 43/139 de la Asamblea General expresa la preocupación por la existencia de más de cinco millones de refugiados en territorio extranjero debido al clima de inseguridad en Afganistán, incluida la presencia extensiva de minas y explosivos y el bombardeo a las poblaciones civiles; por lo cual se hace un llamado a las acciones de protección del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y se hace busca apoyo para la financiación de estas acciones (Naciones Unidas, 1988).

Posteriormente, y en el marco del Acuerdo sobre arreglos provisionales en Afganistán pendiente del Restablecimiento de Instituciones del Gobierno Permanentes conocido como el Acuerdo de Bonn de 2001, se da la creación de una Fuerza Internacional de Seguridad (ISAF por su sigla en inglés). El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante Resolución 1386 el 20 de diciembre de 2001 autorizó el establecimiento, durante 6 meses, de una fuerza internacional de asistencia para la seguridad que apoyase a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y zonas circundantes para que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro (Naciones Unidas, 2001). ISAF, a través de equipos provinciales, desplegó su labor en todo el país en temas de seguridad y reconstrucción (Naciones Unidas, 2001). Luego vendrán los sucesivos conflictos entre la Fuerza de Asistencia Internacional de Seguridad (ISAF) contra el Ejército Nacional Afgano, los talibanes u otros grupos insurgentes (GICHD, 2012).



PNUD y el Fondo Voluntario del Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas, los gobiernos de Canadá y Alemania y la firma Survey Action Center (SAC) (Fruchet, 2006).

Entre los principales hallazgos del Estudio de Impacto se estableció un área contaminada aproximada de 715 kilómetros cuadrados, lo que significó una reducción del 15% del área anteriormente estimada de 850 kilómetros cuadrados. El Estudio mostró que el 7% de más de 33.000 comunidades estaban impactadas por las minas y el 18% de las víctimas de minas antipersonal (MAP) y de municiones sin explotar (MUSE) eran niños de entre 5 y 14 años de edad. El Estudio identificó 2.368 comunidades afectadas en 259 de los 329 distritos del país, un 78% de distritos afectados en el cual habitaban para la fecha un porcentaje cercano al 17% de los ciudadanos. Se identificó como primera categoría de impacto el bloqueo económico de áreas de pastoreo y las tierras de cultivo aparecían como segunda categoría de afectación (Fruchet, 2006).

El número total de víctimas de accidentes con minas antipersonal se estima en 30.980 personas afectadas. Sólo para 2016, se registraron 1.944 víctimas nuevas de las cuales un total de 780 fallecieron a causa del accidente (40%) y 1163 sobrevivieron al accidente (60%) (ICBL, 2017).

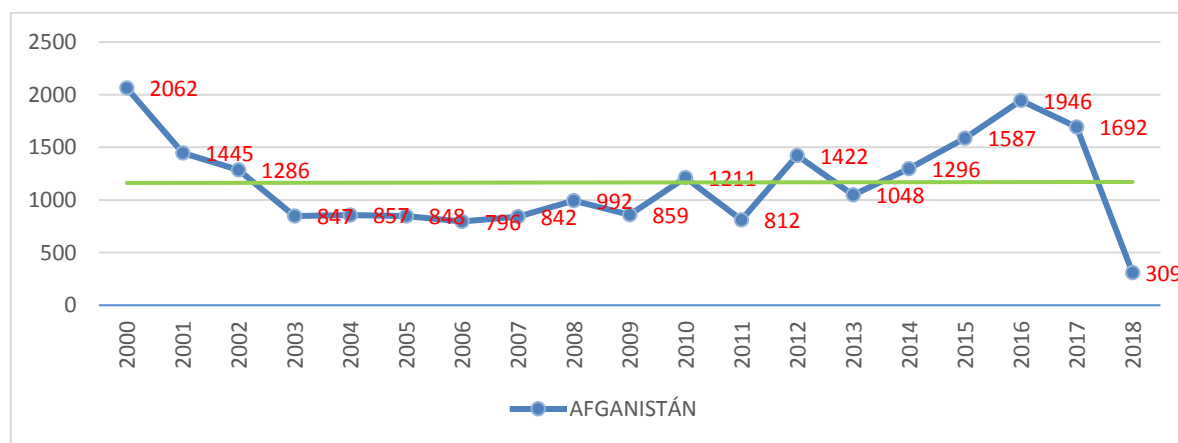


Figura 4: Víctimas por MAP/AEI registradas para Afganistán periodo 2000-2018

Fuente: Elaboración propia con datos Monitor de Minas Terrestres (LM) y Dirección para la Acción contra minas de Afganistán (DMAC).

Como se muestra en la Figura 4, el número de total de víctimas para el periodo 2000-2018 asciende a 22.157, cifra que tiene en cuenta también a las víctimas de los artefactos explosivos improvisados (AEI), de un total de 30.980 víctimas registradas.

### **1.1. La Capacidad Institucional para afrontar el Problema**

Afganistán adhirió a la Convención de Ottawa el 11 de septiembre del año 2002 y ésta entró en vigor a partir del 1 de marzo de 2003. Actualmente el tema es coordinado desde la Autoridad Nacional de Afganistán para la Gestión del Desastre (ANDMA por su sigla en inglés) y la cual tiene bajo su liderazgo el Departamento de Limpieza de Minas (DMC) y cuenta con el Apoyo del Servicio de Naciones Unidas para la acción contra Minas (UNMAS), en la dirección del Centro de Coordinación de Acción contra minas de Afganistán (MACCA por su sigla en inglés) y la implementación del Programa de acción contra minas de Afganistán (MAPA). No se cuenta a la fecha con una legislación nacional en materia de acción contra minas en Afganistán; sin embargo en el marco de la constitución adoptada en enero de 2005, se estipula que los tratados internacionales firmados por el país deben ser respetados (ICBL, 2017).

En el marco de la implementación de los Acuerdos de Ginebra de 1988 y la repatriación de los refugiados al país, se evidenció la situación de contaminación por minas antipersonal y artefactos explosivos y se les consideró un impedimento para la paz. Por esta razón, en julio de 1988 la organización británica The Halo Trust y la Organización de Naciones Unidas comenzaron en Kabul un programa de limpieza y de educación en el riesgo de minas para refugiados como soporte para su restablecimiento en sus hogares y pueblos. Naciones Unidas dio entrenamiento a cerca de 15.000 afganos en técnicas básicas de limpieza. Estas actividades de implementación de los Acuerdos, marcan un elemento central para entender el fortalecimiento de la capacidad institucional nacional por iniciativa internacional, en materia de acción contra minas en el país,



entendida como la habilidad del Estado para cumplir sus funciones. Con esta acción se da origen al inicio de movilización de recursos de donantes para la provisión de asistencia técnica y servicios de soporte en temas administrativos, de monitoreo y de coordinación de actividades operacionales (GICHD, 2012). Estos primeros recursos provienen del financiamiento propio de agencias de la Organización de Naciones Unidas encargadas de la implementación y desde ese momento, se llama la atención sobre la necesidad de mejorar la estrategia de canalización de fondos para soportar el programa a mediano plazo (Florence & Freedman, 1991). Desde estos primeros años se desarrollan las prácticas de prevención en el riesgo de minas, conducción de estudios de impacto, entrenamiento de personal, monitoreo de operaciones, mapeo y recolección de datos, usados actualmente.

La responsabilidad provisional de las acciones relativas a las minas quedó en manos de la Organización de Naciones Unidas, a través del Centro de Acción contra minas de Naciones Unidas para Afganistán (UNMACCA). Este Centro existió entre 1989 y 2008 y no fue una entidad legal sino más bien un proyecto inicialmente coordinado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (UNOCHA) (GICHD, 2012).

Del lado del Gobierno de Afganistán, las acciones contra minas fueron tradicionalmente lideradas por el ejército. En 1988 el gobierno estableció una Comisión Nacional para la limpieza de Minas y Restos explosivos de guerra bajo el liderazgo del Primer Ministro y la cual contaba con representantes de 15 Ministerios, incluido el Ministerio de Defensa (GICHD, 2012). Para 1990, vía un decreto ejecutivo, el Departamento de Limpieza de Minas (DMC) fue establecido como el Centro de Coordinación y Secretario de la Comisión Nacional. Para 1992, al cambio de gobierno, la comisión fue despedida pero el Departamento de Limpieza de Minas se convirtió en una agencia de carácter civil y anexa al Departamento de Preparación para Riesgos, el cual se

convertiría más tarde en la Autoridad Nacional de Administración de Desastres de Afganistán (ANDMA) y permanecería activa aunque con baja capacidad hasta la articulación con UNMACCA en 2008 (GICHD, 2012).

Por su parte, desde la Organización de Naciones Unidas se animó la creación de las primeras organizaciones de desminado afganas y la canalización de los recursos provenientes de los donantes internacionales, lo cual dio una gran relevancia a la Acción contra minas de Afganistán. En sus orígenes, el Centro de Acción contra Minas (UNMACCA) contó con cuatro Centros Regionales y 15 organizaciones no gubernamentales en calidad de socios implementadores, unidos en la implementación del Programa de acción contra minas de Afganistán (MAPA), el cual en sus diferentes fases ha orientado las intervenciones del tema a manera de política estratégica nacional. El Programa inicial se fortaleció a través de cinco fases según los análisis del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD): una primera fase inicial de 1988 a 1990, una segunda fase de establecimiento y expansión entre 1990 y 1996 que se caracteriza por la creación de las primeras organizaciones de desminado afganas y el fortalecimiento de mecanismo de cooperación. Una tercera fase de reubicación del Programa de Islamabad a Kabul entre 1996 y 2002 con preponderancia de personal expatriado y una cuarta fase del Programa post era Talibán entre 2002 y 2007 que significó una expansión del tamaño del mismo. La quinta fase se da a partir de 2007 (GICHD, 2012).

Como lo muestra la Figura 5, la década 1998-2008 marca una línea constante de crecimiento de capacidad principalmente de la mano de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (UNOCHA) y el Servicio de Naciones Unidas para la acción contra minas (UNMAS).

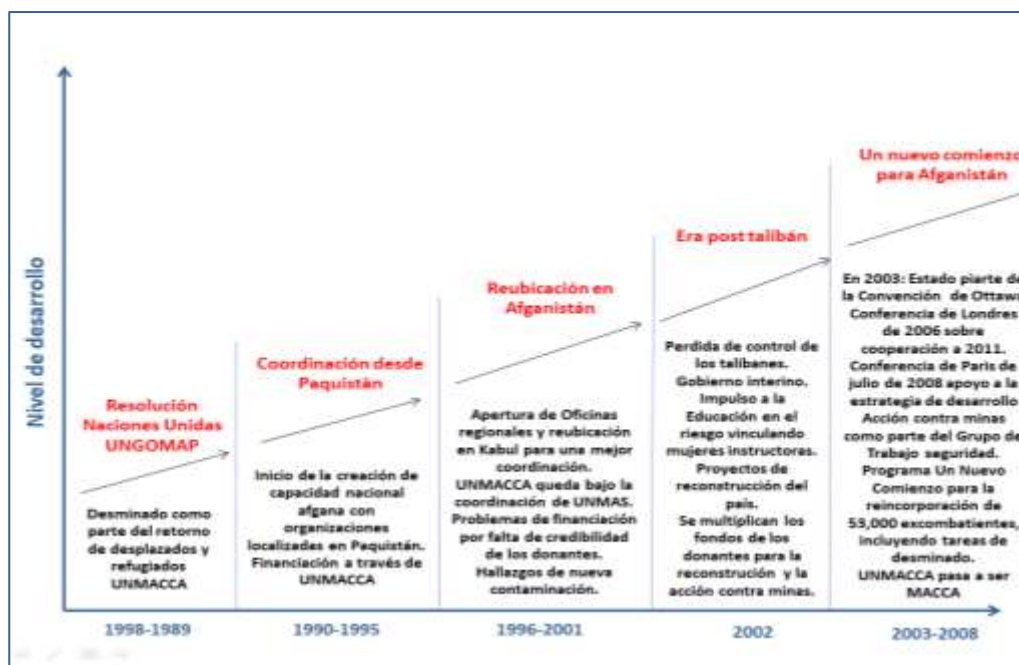


Figura 5: Línea de tiempo del fortalecimiento de capacidad nacional 1998-2008

Fuente: Elaboración propia.

Para el año 2005, la estrategia de transición entre Naciones Unidas y el Vice Ministro de Asuntos Exteriores como delegado del gobierno afgano para encabezar el Grupo de Coordinación de la Acción contra minas, fue contenida en el documento técnico *El Camino hacia adelante* (The way ahead), el cual señaló un proceso de transición de dos años, el cual estableció resultados relacionados con marco legal, establecimiento de una agencia, capacidad de gerencia, y desarrollo de políticas. Este documento técnico contenía un anexo denominado Ley de Acción contra minas en Afganistán que además de la creación de la agencia nacional de acción contra minas, tenía como resultado del proceso de transición la apropiación total de la responsabilidad y credibilidad del MAPA hacia al gobierno afgano. (MACCA, 2006). Sin embargo, al final del periodo los resultados mostraron que no existía un compromiso en todo el gobierno en el liderazgo de la estrategia de apropiación del tema. El borrador de la ley nunca fue presentado al parlamento debido a un temor existente a una potencial reducción de los recursos de financiación internacional (GICHD, 2012).

En el año 2008, con el objetivo de continuar con los esfuerzos hacia la transición y la apropiación nacional del Centro de Acción contra minas de Naciones Unidas para Afganistán (UNMACCA), este fue renombrado como Centro de Coordinación de la Acción contra Minas de Afganistán (MACCA). La transición permaneció ambigua, pues se mantuvo como un proyecto de Naciones Unidas coordinado por el Servicio de Naciones Unidas para la acción contra minas (UNMAS), pero con miras a transitar gradualmente hacia una administración nacional. También en 2008, una Junta Interministerial de Gobierno le había asignado el rol de liderazgo al Departamento de Limpieza de Minas que en 2015 se renombró como la Dirección de Coordinación de la Acción contra minas (DMAC) de la Autoridad Nacional de Administración de Desastres de Afganistán (ANDMA) el cual es un cuerpo regulatorio para la implementación de la política nacional evidenciada en el Programa de Acción contra minas de Afganistán (MAPA). Este nuevo liderazgo del DMAC le asignó responsabilidades de coordinación de la acción integral contra minas en todos sus componentes y no sólo en materia de limpieza de minas. De igual forma se acordó la ubicación de las oficinas de DMAC en las oficinas del MACCA para impulsar el plan de transición de capacidades (GICHD, 2012).

La DMAC coordina la implementación de acciones de prevención en el riesgo de minas con entidades como el Ministerio de Educación y la Sociedad de la Media Luna Roja. De igual forma coordina la implementación de acciones de atención a víctimas con los Ministerio de Salud Pública y de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados. Desde 2008 el MACCA inicio un proceso de reformas de estructura y funcionamiento buscando lograr una mayor productividad y efectividad del MAPA. Para inicios de 2010, el MACCA diseño un Mapa de Ruta sobre la transición el cual fue adoptado por UNMAS en junio de 2010, como Nota de Concepto para la Transición (GICHD, 2012).

En este contexto, uno de los mayores éxitos se identifica en el aumento de autonomía y capacidad de los actores del sistema y cambiar el enfoque de ubicación de recursos para la implementación de acciones contra minas a un enfoque basado en proyectos. El aumento de autonomía y sentido de responsabilidad fue mayor y aumentó la relación costo-eficiencia de la intervención. Para reducir el riesgo de disminución de la calidad de la intervención, se introdujo un robusto sistema de monitoreo y control de calidad para proyectos y actores. Para la elaboración de los proyectos se tienen en cuenta consideraciones geográficas de manera que los proyectos se concentren en áreas adyacentes, con rutas de acceso fáciles, con las mismas inclinaciones y con áreas peligrosas que están a menos de una hora de camino a pie, priorizando los proyectos a desarrollarse en áreas seguras (Hall, 2014).

En 2009, se introdujo como herramienta de seguimiento el Cuadro de Mando Integral el cual evaluaba el desempeño de los operadores en una escala de 1 a 100. Inicialmente se consideraron cinco indicadores: 1. Operaciones (40%), 2. Control de Calidad (20%), 3. Accidentes en desminado (25%), 4. Costos (0%) y 5. Reportes (15%). De igual forma, es positivo para los países donantes saber que el Programa Nacional de Acción contra Minas de Afganistán (MAPA) cuenta con las mismas reglas de juego para todos los actores lo que hace que los avales técnicos de los proyectos expedidos correspondan a los requisitos establecidos en la planeación nacional.

El filósofo colombiano Mauricio Silva, quien es experto en estándares nacionales e internacionales de acción contra minas y quien tuvo la oportunidad de visitar el programa de acción contra minas en Afganistán en 2017, explica que en el caso afgano la priorización de las intervenciones considera una escala de cuatro niveles de impacto que incluye bajo impacto, medio impacto, alto impacto y muy alto impacto y la cual se construye teniendo en cuenta variables como víctimas reportadas, bloqueo a fuentes de agua, bloqueo a infraestructura crítica (escuelas, centros

médicos, mezquitas), requerimientos de autoridades locales o comunidades, bloqueo a agricultura, centros comunitarios, campos minados en áreas planas, personas desplazadas, número de familias afectadas y tamaño del área, entre las principales.

Por otra parte, también desde 2008 se han hecho esfuerzos en el desarrollo de acciones en materia de rehabilitación física, cuidado médico continuado y construcción de capacidad. El desarrollo de la capacidad nacional afgana ha ido de la mano del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapitados (MoLSAMD), el Ministerio de Salud Pública (MoPH) y el Ministerio de Educación (MoE), entidades a las cuales el DMAC/MACCA provee asistencia técnica en temas de discapacidad como en la construcción de un Plan de Acción Nacional de Discapacidad de Afganistán (ANDAP), el establecimiento de un Departamento de Discapacidad y Rehabilitación en el Ministerio de Salud Pública (MoPH) y el establecimiento de un Departamento de Educación Inclusiva en el Ministerio de Educación (MoE). Con la asistencia técnica de la organización belga Handicap Internacional, entidad líder en la materia a nivel mundial y quienes estiman un total de discapacidad en cerca del 2.7% de la población afgana, el DMAC han impulsado la creación de capacidad nacional a través de la creación de un Instituto de Entrenamiento en Fisioterapia, dada la falta de expertos en esta materia en el país. Sin embargo, la dimensión del problema aún representa un reto para el país así como la necesidad de proveer medios de vida para los sobrevivientes y el acceso a áreas remotas. Para el periodo 2009 y 2018, las prioridades se concentraron en materia de apropiación de la capacidad nacional.

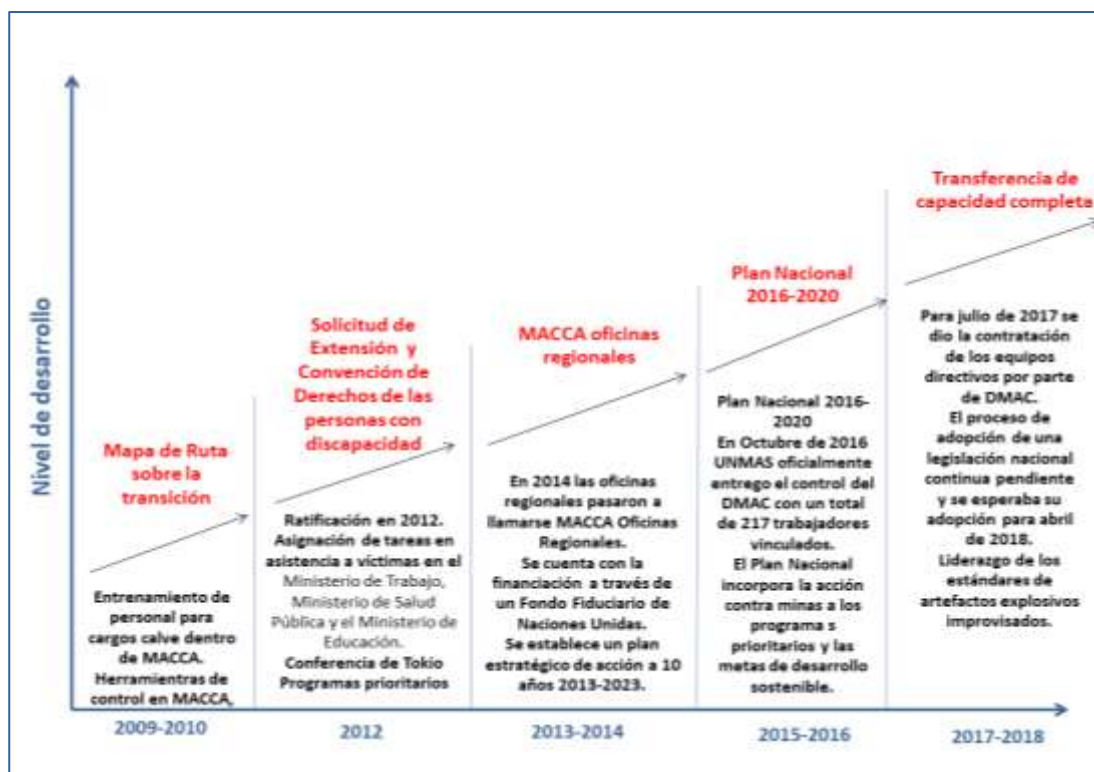


Figura 6: Línea de tiempo del fortalecimiento de capacidad nacional 2009-2018

Fuente: Elaboración propia.

Afganistán ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad en 2012. El DMAC ofrece asistencia técnica a través de su Departamento de Asistencia a Víctimas a las instituciones nacionales encargadas del tema. El Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Mártires y Discapacitados (MoLSAMD) está a cargo de la asistencia técnica, el entrenamiento y la coordinación para proveer pensiones y subsidios, la organización de servicios a las personas con discapacidad y las familiares de las víctimas. Por su parte el Ministerio de Salud Pública (MoPH) brinda atención de emergencia y cuidado médico continuo, medicamentos, acceso a cirugías, rehabilitación física y apoyo psicosocial. Finalmente, el Ministerio de Educación (MoE) el cual brinda educación inclusiva y asistencia a las víctimas a través de la educación (ICBL, 2017). En la atención a las víctimas de minas en Afganistán se reportan al menos ocho organizaciones nacionales y cuatro organizaciones internacionales mientras que se reporta ocho organizaciones

implementadoras de acciones de educación en el riesgo de minas, las cuales cuentan con 72 equipos de parejas, hombre-mujer, para conducir actividades de prevención. Se ha establecido que el despliegue de grupos mixtos es una forma accesible de acceder a población tanto femenina como masculina y de todos los grupos de edad (DMAC, 2017).

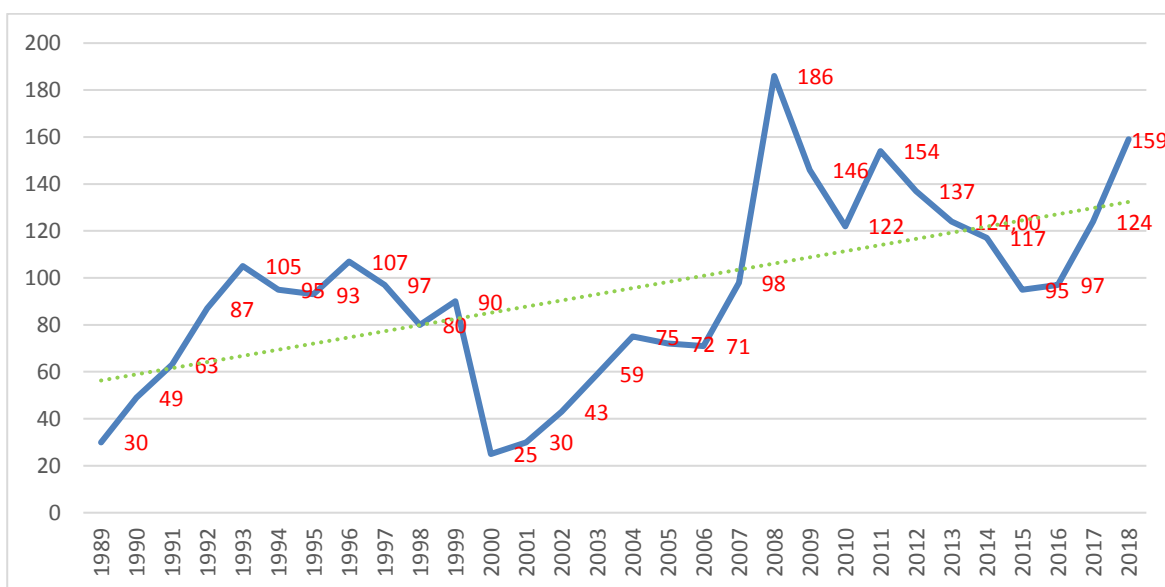
Todos estos progresos han permitido generar credibilidad y contrarrestar las evaluaciones según las cuales, la transferencia de capacidad a nivel nacional había sido lenta debido a la desconfianza de la comunidad internacional sobre las débiles capacidades del gobierno y las percepciones de riesgo en la administración de los fondos por la reputación ganada por los operadores internacionales (GICHD, 2012). Hoy en día, se realiza un proceso anual de planeación que parte de la revisión de la base de datos por parte del DMAC/MACCA lo cual permite ajustar los objetivos estratégicos y las prioridades de política en línea con los compromisos internacionales derivados de la Convención de Ottawa buscando ajustar los proyectos al plan establecido. En este proceso se recogen las propuestas de los actores y se conduce una evaluación en terreno sobre la cual se ajustan las propuestas que luego son presentadas a los donantes para garantizar la financiación para el desarrollo del plan anualizado.

En materia de desminado humanitario, la capacidad nacional de trabajo actual corresponde a nueve organizaciones nacionales e internacionales involucradas en estudio y limpieza de áreas contaminadas por minas y restos explosivos de guerra. Esta capacidad está representada en 5.370 personas a marzo de 2018 de las cuales 4318 (80%) pertenecen a organizaciones humanitarias y 1052 (20%) a compañías comerciales (DMAC, 2017).

Como se muestra en la Figura 7, los operadores acreditados para desarrollar acciones de desminado, responden a la planeación y priorización establecida por el DMAC y estas organizaciones de manera conjunta reportan un progreso de limpieza de cerca de 2.830.000 metros



cuadrados despejados para el periodo 1989-2018. En el mismo periodo, según estimaciones de la Organización de Naciones Unidas, se calcula que la intervención de estos actores ha permitido la destrucción de 18.145.077 Restos Explosivos de Guerra (REG), 1.257.893 Minas Antipersonal (MAP), 752 Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y han logrado la cobertura total de 26.322.897 millones de habitantes con actividades de prevención, de los cuales un 14% corresponde a mujeres, 21% a hombres, 24% a niñas y 39% a niños (DMAC, 2018).



*Figura 7: Reporte de kilómetros cuadrados desminados por año 1989-2018*

Fuente: Elaboración propia con datos de Monitor de Minas Terrestres (LM) y Dirección para la Acción contra minas de Afganistán (DMAC).

Según las disposiciones del Artículo 5 de la Convención de Ottawa, Afganistán tenía plazo de limpieza de los terrenos contaminados bajo su jurisdicción, hasta el año 2013. Dado que para la fecha no se había cumplido con la meta el Gobierno Afgano presentó ante Naciones Unidas una solicitud de extensión del plazo en marzo del año 2012, con la cual se amplió el plazo hasta para limpiar los territorios contaminados bajo su jurisdicción a más tardar hasta el 1 de marzo de 2023.

Entre los argumentos presentados para solicitar la extensión del plazo, se hacía referencia a la falta de financiación frente a la dimensión del problema, el conflicto activo en algunas regiones del país, la falta de registros y mapas de áreas minadas, el reporte de nuevos campos minados a pesar de los esfuerzos de construcción de líneas de base nacionales<sup>1</sup>, la competencia por recursos con otras áreas humanitarias o de desarrollo y la situación cambiante de seguridad (DMAC, 2012). Esta solicitud fue acompañada con la presentación del Plan Estratégico Nacional para la acción contra minas 2016-2020 adoptado en enero de 2016 y el cual fija cuatro metas estratégicas relacionadas con 1. Impulso al desarrollo, 2. Alianza con otros sectores, 3. Reducir el impacto de minas antipersonal (MAP) y los Restos Explosivos de Guerra (REG) y mitigar el impacto de los incidentes y 4. Dar impulso a la participación de género y diversa, para compartir los beneficios de la acción contra minas (ICBL, 2017). El Plan Estratégico Nacional, establece 33 objetivos y 108 planes de acción asociados con hitos, indicadores y líneas de tiempo claramente establecidos. Este plan permite la incorporación de la acción contra minas dentro de los Programas Nacionales Prioritarios de Afganistán y las Metas de Desarrollo Sostenible (DMAC, 2017). La existencia de estos instrumentos de planeación confirma el desarrollo de una política nacional en la materia, la cual, a lo largo del desarrollo del programa nacional, han conservado un importante lugar dentro de la estructura de gobierno nacional.

El caso de Afganistán resulta como un caso de estudio avanzado, a nivel mundial, en relación con la estandarización de las técnicas de desminado. Sus estándares nacionales incluyen las tres técnicas de mayor desarrollo en el mundo –desminado manual, desminado canino y desminado mecánico- y de manera avanzada, la técnica de desminado manual con detectores duales de metal

---

<sup>1</sup> El documento oficial de solicitud de extensión del plazo para completar la destrucción de minas antipersonal de acuerdo con el Artículo 5 de la Convención de Ottawa, hace referencia a cinco estudios de impacto de minas realizados en los años 1993 Estudio Nacional (National Survey), 1994-2002 Estudio de Impacto de Minas de Afganistán (ALIS), 1998 Estudio de Impacto Socio Económico (SEIS), 2001 Impacto Socio Económico de las minas en Afganistán (SIMAA) y el más reciente en 2003, Estudio de Impacto de Minas (LIS).

y de radar de penetración. Este desarrollo de estándares nacionales les ha permitido desarrollar un sólido esquema de aseguramiento del control de la calidad de las operaciones. A nivel internacional existen un total de 42 estándares de desminado en 14 áreas técnicas de los cuales Afganistán ha desarrollado un total de 29 estándares en 8 áreas técnicas, es decir un avance del 70% en estandarización nacional de procesos. Por su parte, los operadores en campo identifican los procesos de control de calidad de manera positiva, pues dan la bienvenida a los monitores en campo y ven el proceso como una oportunidad de discusión y mejora, más allá de un proceso meramente punitivo (Hall, 2014).

De otro lado, está la integración eficiente de un robusto sistema de gestión de información y el departamento de planeación y control de calidad, lo cual permite un impacto en la efectividad del programa pues el sistema de priorización permite una rápida orientación de recursos al interior del Programa (Hall, 2014). A pesar de no ser evidente en los registros de afectación, el periódico británico *The Guardian*, indica que los artefactos explosivos improvisados (AEI) tipo mina antipersonal han sido un arma de la violencia de los talibanes en el país. Estas armas de fabricación casera parecen haber sido usadas en aumento a partir de 2006, según información de este periódico, dado un cambio estratégico de más uso de artefactos explosivos improvisados que de confrontaciones directas (Evans, *Afghanistan war logs*, 2010).

El avance de las operaciones se ha visto afectado por las condiciones de seguridad generales del país. Para los operadores de desminado humanitario, la insurgencia y el crimen son la mayor amenaza para los desminadores y a pesar de que los incidentes han bajado los equipos de desminado han sufrido secuestro por elementos criminales anti gobierno y pérdida de vehículos, detectores y radios de comunicaciones (ICBL, 2017). Frente a esta situación la acción del gobierno es adelantar un constante proceso de renovación de la priorización que permita atender las zonas seguras en tanto que las zonas inseguras puedan ser intervenidas en otro momento.

Para finalizar, es importante mencionar que, a nivel institucional, se evidenciaron dificultades en el proceso investigativo debido a la poca información disponible a nivel de gobierno sobre los

logros alcanzados en asistencia integral a víctimas y educación en riesgo de minas, más allá de las entidades responsables de los temas.

## 1.2. El Rol de la Cooperación Internacional

La estabilidad de la región y la construcción de la paz en Afganistán ha sido un compromiso constante de la comunidad internacional desde las primeras resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas llamando la atención sobre la situación de Afganistán y sus amenazas para la paz y seguridad internacionales. Al ser un país con una larga afectación por minas antipersonal, Afganistán también ha sido el país que más flujos de cooperación, tanto a nivel de asistencia financiera como asistencia técnica y equipamiento para el desminado. Según se indica en la Figura 8, para el periodo 1991-2018 se tiene un registro de recepción de un total de 1.454 millones de dólares estadounidenses.

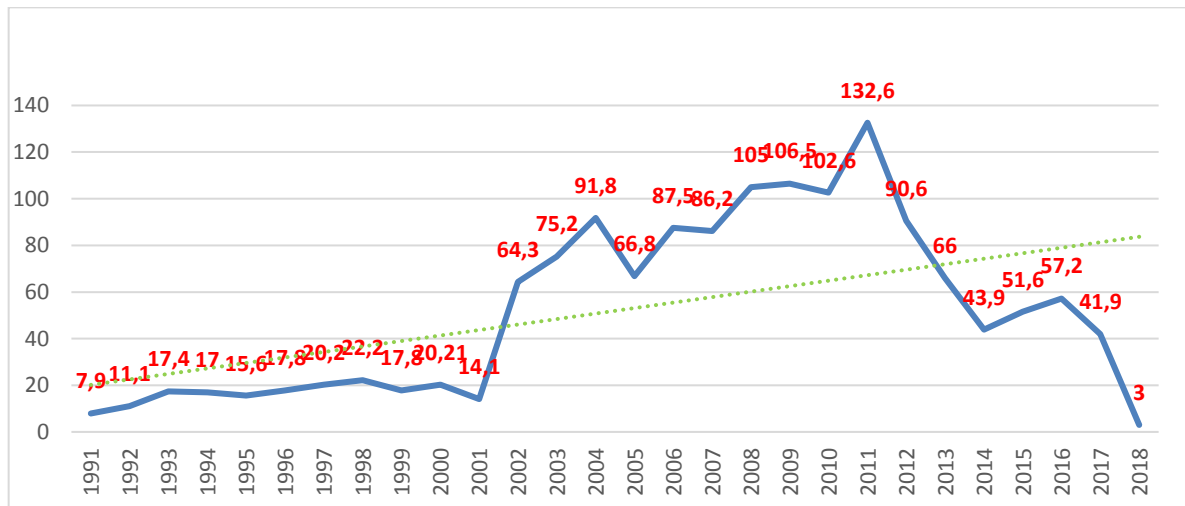


Figura 8: Recursos de Cooperación Internacional 1991-2018 (USD)

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Monitor de Minas Terrestres (LM).

Hasta el 2002, el apoyo de la cooperación internacional fue canalizado directamente por las organizaciones internacionales de desminado humanitario y UNOCHA, quien a su vez transmitía recursos a organizaciones no gubernamentales nacionales, en las cuales el MACCA delegó responsabilidades técnicas como monitoreo, gestión de información, aseguramiento y control de

calidad, entre otras (GICHD, 2012). Sin embargo, la disponibilidad de recursos para la financiación del Programa de Acción contra minas de Afganistán (MAPA) muestra una tendencia decreciente hasta 2014, lo cual dado el tamaño de la operación, se requiere continuar con el proceso de involucramiento de nuevas fuentes de cooperación y nuevos donantes.

Estos flujos de recursos de financiación internacional también han tenido impacto en el rendimiento de las operaciones, entre 1999 y 2000 se evidencia una baja en el desarrollo de las operaciones que coincide con la reducción de recursos de financiación de la comunidad internacional como consecuencia del aumento en el uso de minas por parte de los Talibanes. Para el periodo 2004-2005 y recientemente desde 2011, la reducción de fondos nuevamente afecta las operaciones como consecuencia de una demora en el proceso de transición hacia una completa apropiación nacional (GICHD, 2012).

Contribuciones importantes han venido de la mano de 34 donantes principales entre los cuales se encuentran los gobiernos de Estados Unidos, Japón, Canadá, Alemania, Holanda, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos, Suiza, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Irlanda y Australia, con contribuciones mayores a 1 millones de dólares estadounidenses anuales para el periodo revisado. Otros cooperantes menores han sido Austria, Italia, Bélgica, Omán, Arabia Saudita, Corea del Sur y Lituania. También se destaca el rol de la Organización de Naciones Unidas para la canalización de fondos a través del Fondo Fiduciario para la Acción contra minas.

Además de la contribución financiera de los países donantes, es relevante para el caso de Afganistán la asistencia técnica internacional que ha sido proveída por organizaciones internacionales con el fin de fortalecer la capacidad del personal nacional para la gerencia y conducción en campo de las operaciones de desminado, el entrenamiento del personal, la transferencia de equipamiento técnico, la inversión en el capital humano a través del entrenamiento

técnico, el fortalecimiento de las instituciones nacionales y la identificación de buenas prácticas de gestión para la apropiación y la sostenibilidad del tema.

### **1.3. Conclusiones**

El caso de Afganistán es un importante referente técnico de estudio y análisis para el caso colombiano en las circunstancias actuales de contaminación y uso de artefactos explosivos por parte de actores armados no estatales (ANE). A pesar de ser considerado un Estado frágil, ha logrado desarrollar una capacidad técnica nacional en materia de desminado, planeación, estandarización y gestión de recursos técnicos y financieros para solucionar su problemática histórica de contaminación por minas antipersonal (Foreign Policy, 2014). La capacidad para gestionar recursos de cooperación internacional, lo ha vuelto un campo de estudio obligado para los interesados en la acción contra minas y particularmente en materia de financiación y sostenibilidad del desminado humanitario. Sin embargo su programa nacional sigue dependiendo de la sostenibilidad de flujos financieros permanentes de cooperación internacional.

El rol de la comunidad internacional, además de la provisión de fondos para el desarrollo de las operaciones de desminado; se ha caracterizado por el fortalecimiento de la asistencia técnica internacional que ha brindado a Afganistán personal técnico altamente entrenado para el desarrollo de las tareas de la acción contra minas. Gracias a las evaluaciones de los proyectos desarrollados, se identificó la tendencia a la dependencia de la ayuda internacional en la acción contra minas lo que aceleró los programas de transferencia de capacidad y hoy en día la capacidad técnica y el conocimiento de los nacionales afganos vinculados a los programas de desminado son reconocidos a nivel mundial por la comunidad de acción contra minas (Hall, 2014).

Si bien a la fecha no se cuenta con un marco legal específico para la sostenibilidad de la Convención de Ottawa, si se cuenta con un programa nacional de acción contra minas, la Dirección de Coordinación de la Acción contra minas (DMAC) y la existencia de una capacidad nacional de profesionales técnicos expertos. Esto se puede evidenciar en la reducción de personal técnico expatriado y la completa nacionalización del personal de la Dirección de Coordinación de la Acción contra minas (DMAC). El proceso actual de desarrollo institucional para la apropiación de la capacidad para la acción integral contra minas en Afganistán ha dado el paso principal hacia la nacionalización del programa y serán los avances de los próximos años los que permitan evaluar la real apropiación por parte del Estado de los desarrollos logrados por el primer programa de lucha contra las minas antipersonal del mundo.

Actualmente, la seguridad sigue siendo el mayor reto para el avance de la acción contra minas en el país dada la presencia constante de talibanes en algunas áreas contaminadas que se hace manifiesto con hostigamiento a los operadores de desminado, secuestro, robo y destrucción de equipos.

Una conclusión importante, de la cual Colombia puede aprender, es que el proceso de planeación y priorización de las intervenciones en Afganistán es un proceso claro y periódico. Si bien para Colombia aún no se cuenta con el conocimiento preciso de la contaminación total, si es posible mejorar el proceso de análisis de la información ya disponible que permita tener mejores claridades sobre los planes anuales de intervención de cara a la contaminación conocida y de cara a los plazos estipulados por la Convención de Ottawa a nivel de número de equipos y estimaciones de avances en metros cuadrados proyectados, que permita un mejor seguimiento a las acciones planificadas.

Por su parte, el sistema de medición de impacto que permite establecer las prioridades de intervención en los dos casos, Colombia y Afganistán, tienen en cuenta variables similares tales como número de víctimas, requerimiento de autoridades locales, personas desplazadas y población afectada. En este caso Colombia puede aprender de la experiencia afgana en la agregación a nivel nacional, de nuevas variables e indicadores que den mayor cuenta del tipo de bloqueos existentes a fuentes de agua, infraestructura crítica y bloqueo a proyectos agropecuarios, así como áreas de mayor importancia para las comunidades. Es en visión de Oscar Oszlak, la eficacia administrativa del aparato estatal para desempeñar sus tareas, la tarea a continuar para impulsar el desarrollo de capacidad nacional.

En la actualidad se ha discutido la necesidad de actualizar los indicadores dando peso menor a las variables de mejor comportamiento y buscando incluir temáticas de prioridad para los donantes y para el futuro de la organización tales como inclusión de políticas de género, implementación de proyectos basados en comunidad, calidad de los estudios de impacto y aspectos medio ambientales. (Hall, 2014).

En el caso afgano se puede evidenciar que el diseño institucional para la acción contra minas a nivel nacional, ha respondido a la construcción de reglas del régimen internacional derivado de la Convención de Ottawa, derivadas de los intereses de los estados donantes para mantener vigente el tema en la región.



### **Capítulo III: El caso de Camboya**

El Reino de Camboya es un país ubicado al sur de la península de Indochina. Camboya fue colonia francesa por noventa años y obtuvo su independencia el 9 de noviembre de 1953. Su extensión geográfica total es de 181.035 kilómetros cuadrados. Está organizado en 4 municipalidades, 20 provincias, 183 distritos, 1.621 comunas, 13.046 poblados y una municipalidad que es la misma capital del país, la ciudad de Phnom Penh. Es un país biodiverso y culturalmente estable con una adhesión de cerca del 95 por ciento de su población al budismo, con presencia de minorías vietnamitas, chinas y del pueblo cham y cerca de 30 tribus de montaña (Corral, 2003). Camboya es un país considerado por Naciones Unidas como un país con Índice de Desarrollo Medio que lo ubica para 2015 en el puesto 143 entre 187 países estudiados (UNDP, 2015). La contaminación por minas antipersonal y municiones sin explotar se remonta a los años 50 durante la Guerra francesa de Indochina en la cual se utilizaron bombas aéreas. Más tarde, de los años 70 al 75 se calculan en 539.129 toneladas de bombas las que se dejaron caer sobre territorio Camboyano. (Cambodian Mine Action Center, 2010).

Como resultado del conflicto prolongado, la contaminación del territorio por Minas Antipersonal y otros artefactos explosivos en Camboya se considera como una de las más densas del mundo. El Estudio de Impacto de la contaminación Nivel 1 concluido en abril de 2012, indicó que cerca de un 20% de ciudades camboyanas reportaban un impacto socioeconómico adverso dado que la presencia de minas restringía el acceso a vivienda, agricultura, pastoreo, agua y fuentes maderables (GICHHD, 2012). Es por esto que Camboya resulta un caso de análisis pertinente en el marco de esta tesis, en particular a partir de los Acuerdos de Paris de 1991.

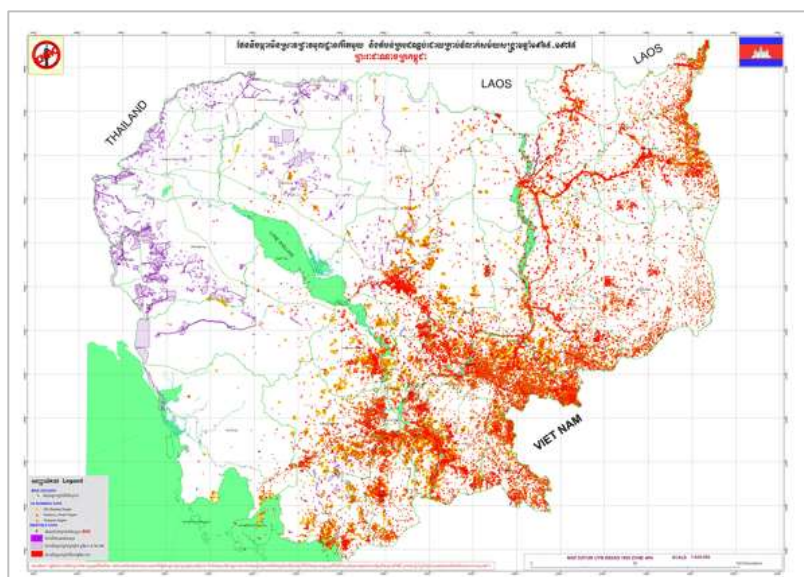
El uso de minas por primera vez se relaciona con las actividades en la zona de frontera por parte del Ejército del Norte de Vietnam dado que se establecieron rutas de abastecimiento que

cruzaron territorio camboyano. Durante su llegada al poder, el Khmer Rouge minó la frontera con Tailandia en un territorio de 600 kilómetros de frontera conocido como el Cinturón K5.

El Régimen del Khmer Rouge se estableció en el país entre 1975 y 1979. La invasión vietnamita a Camboya, en diciembre de 1978, marcó el inicio de la caída del régimen del Khmer Rouge y el establecimiento de la República Popular de Kampuchea (RPK), liderada, entre otros, por oficiales disidentes del Khmer Rouge. En 1982 tres facciones camboyanas se unieron, con el auspicio de Estados Unidos, China y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, para formar el Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática (GCKD) y luchar contra el Partido de Kampuchea Democrática (PKD), el Frente Nacional Unido por una Camboya Independiente, Neutra, Pacífica y Cooperativa (FNUCINPEC) y el Frente Nacional de Liberación del Pueblo Khmer (FNLPK) (Escobar, 2015).

Desde el inicio del conflicto, la Organización de Naciones Unidas entró en negociaciones con la República Popular de Kampuchea (RPK), el Gobierno de Coalición de Kampuchea Democrática (GCKD) y varios actores regionales. En 1988 las cuatro facciones se reunieron por primera vez e identificaron la necesidad de un mecanismo de control internacional. Tres años de negociación concluyeron el 23 de octubre de 1991, con la firma de los Acuerdos de Paz en París. A partir de este momento, en octubre de 1991 se establece formalmente a través de la Resolución 717 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC por su siglas en inglés) con vigencia hasta marzo de 1992 y la cual tuvo como tarea la puesta en marcha del proceso de paz y la preparación de la Autoridad de Transición de Naciones Unidas (UNTAC). La UNTAC fue establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante Resolución 745 y constituida en febrero de 1992 con tareas relacionadas con el restablecimiento de la paz, la restitución del poder civil al gobierno, el desarrollo de elecciones libres, la asistencia en la limpieza de campos minados y el establecimiento de programas de prevención en el riesgo de minas. Frente a esta tarea, unos meses antes en julio de 1991 la UNTAC

creo una unidad de entrenamiento para la limpieza de las minas para enseñar a camboyanos nacionales a identificar, ubicar y destruir minas terrestres y marcar campos minados (GICHD, 2012). En este contexto histórico es cómo surge el Centro Camboyano de Acción contra Minas (CMAC por su sigla en inglés) en 1993 mediante Decreto Real el cual se encargó de las tareas de remoción de minas. El Centro se consideró como el primer programa integrado de acción contra minas. Se entiende por integrado la vinculación no sólo de programas de limpieza de campos minados sino programas de prevención del riesgo de accidentes y de atención a los sobrevivientes.



*Figura 9: Mapa del estudio de impacto nivel 1*

Fuente: Tomado de <https://commons.lib.jmu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1165&context=cisr-journal>

Como se observa en el la Figura 9, la contaminación en Camboya incluye minas antipersonal (MAP), minas anti vehículo (MAV), municiones en racimo y otros restos explosivos de guerra (REG). Los Estados Unidos dejaron caer al menos 2.75 millones de bombas sobre el país durante la guerra de Vietnam especialmente en el este y noreste del país y en las áreas fronterizas con la República Popular de Laos y Vietnam (GICHD, 2012). Como parte de la implementación de los Acuerdos de París y luego de la finalización del conflicto, se dio un retorno de los refugiados y las personas desplazadas internamente, lo que aumentó el número de víctimas. Respecto a la

contaminación territorial, el Gobierno camboyano ha informado recientemente a la comunidad internacional, que un total de 1.711 kilómetros cuadrados habían sido limpiados a la fecha y que se estima en 1970 kilómetros cuadrados, el área que aún se sospecha con contaminación (Gobierno de Camboya, 2018).

Como lo muestra la Figura 10, el Sistema de Información sobre víctimas de minas y de restos explosivos de guerra de Camboya indica que desde 1979 y hasta diciembre de 2017, se ha registrado un total de 64.720 víctimas de las cuales 51.062 corresponden a víctimas de minas antipersonal con un 79% del total en tanto que 13.658 víctimas, es decir el 21%, corresponde a víctimas de restos explosivos de guerra. Del total de víctimas, 19.758 (30.5%) murieron a causa del accidente, 35.941 (55%) resultaron heridas y 9.020 (13.9%) fueron amputadas. Si bien, el número de víctimas en el país ha disminuido de 83 víctimas en 2016 a 58 en 2017, el número aún sigue siendo alto y los impactos físicos, psicológicos y socioeconómicos negativos para el país (Gobierno de Camboya, 2018).

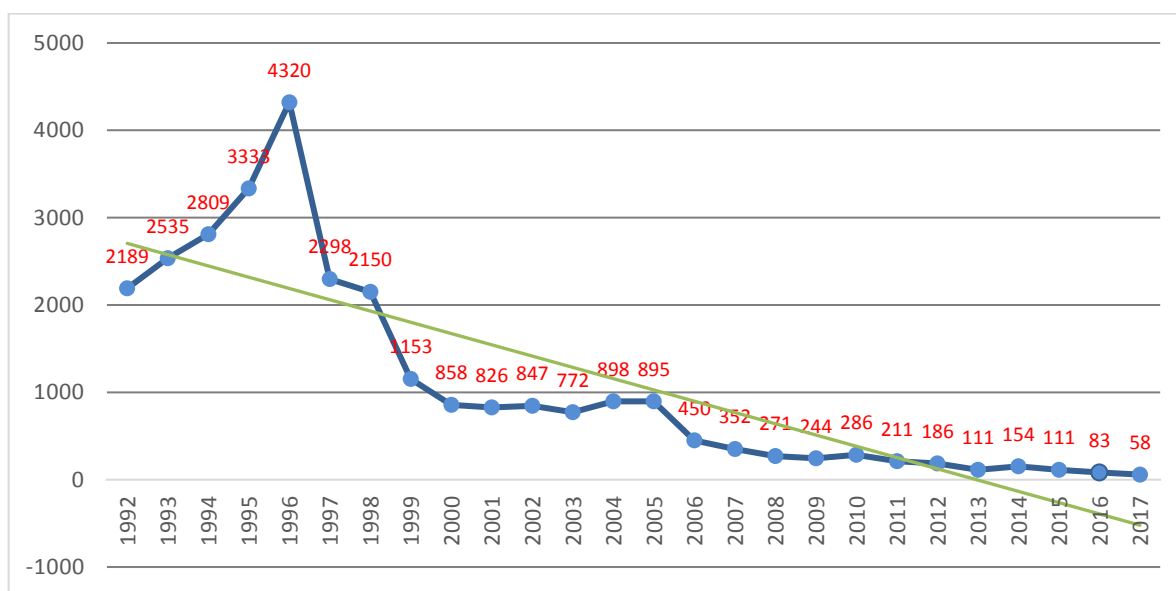


Figura 10: Víctimas por MAP/AEI registradas para Camboya 1992-2017

Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor de Minas Terrestres (LM) y la Autoridad Nacional de Acción contra minas de Camboya (CMAA).

Entre las principales actividades en el momento del accidente, que representan un riesgo para la población están las operaciones de trabajo de finca, seguido por la recolección de alimentos y la adecuación de asentamientos. La mayoría de los accidentes se presentan en zonas de cultivo, en cultivos de arroz o en áreas de follaje.

## **2.1. La Capacidad Institucional para afrontar el Problema**

Camboya firmó la Convención de Ottawa el 3 de diciembre de 1997 y la ratificó el 28 de junio de 1999, convirtiéndose en Estado parte de la misma el 1 de enero del año 2000. La implementación de este compromiso en la legislación interna del país tuvo efecto el 28 de mayo de 1999, a través del Decreto Real NS/RKM/0599/03 que prohíbe la producción, uso, posesión, transferencia, comercio, venta, importación y exportación de minas antipersonal. Este mismo Decreto Real consagra además penas para aquellos que incurran en alguna de estas conductas, las cuales van desde multas hasta la privación de la libertad.

En el caso de Camboya se tiene que en el año 1991, en el proceso marco para un asentamiento político comprensivo del conflicto, la Autoridad de Transición de Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) tuvo como responsabilidad la de asistir en la limpieza de minas y la entrega de programas de entrenamiento en limpieza de minas y prevención al pueblo de Camboya. En el marco del proceso de paz, se estableció que, a partir de la firma del Acuerdo, las partes entregarán a Naciones Unidas un detallado registro de a) Armas, municiones, equipo dejado por las fuerzas, ubicación exacta de esas armas y municiones y b) Campos minados, incluyendo tipos y características de las minas dejadas e información de las armas trampa y cualquier otra información sobre minas dejadas. De igual forma el documento previo estableció que tan pronto fuera instalada la UNTAC se asegurarían de que los campos minados queden marcados y que las

partes en conflicto proveerían equipos de limpieza de minas que trabajarán bajo la supervisión y control de UNTAC en la remoción, desarme, desactivación de artefactos explosivos dejados sin explotar y marcarán los que no se puedan remover, desarmar o desactivar, con entrenamiento de las Naciones Unidas.

El Marco Institucional en el cual se desarrolla la acción contra minas en Camboya que complementa las adopciones legales del Decreto Real NS/RKM/0599/03 del 28 de mayo de 1999, se evidencia con la expedición del Decreto Real NS/RKM/0900/160 del 4 de septiembre de 2000, mediante el cual se da el establecimiento de la Autoridad Nacional de Acción contra las Minas y las víctimas de minas de Camboya (CMAA), como la autoridad nacional que regula la acción contra las minas y la asistencia a las víctimas en Camboya. Los lineamientos de Política Pública de Acción contra Minas fueron consagrados en la Estrategia Nacional de Acción contra Minas 2010-2019, la cual establece las siguientes metas: 1. Reducir las víctimas de Minas Antipersonal y Restos Explosivos de Guerra y otros impactos negativos mediante la ubicación de equipos de desminado en las comunidades más afectadas, 2. Contribuir al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, mediante el apoyo a las prioridades de desarrollo, acceso a la atención para los sobrevivientes y la promoción de los derechos territoriales de los beneficiarios de la liberación de tierras, 3. Promover el desarme y la estabilidad internacional y regional mediante el apoyo al Tratado de Prohibición de Minas y la adhesión a la Convención sobre Armas Convencionales Protocolo V y 4. Garantizar una capacidad nacional sostenible para abordar adecuadamente la contaminación por Minas Antipersonal y Restos Explosivos de Guerra residual.

Camboya cuenta con una estructura institucional que desarrolla tareas de formulación y de implementación de la Acción contra Minas, así como un conjunto amplio de operadores de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) y Desminado Humanitario. La Autoridad Camboyana de

Acción contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA por su sigla en inglés) y el Centro Camboyano de Acción Contra Minas (CMAC) son los pilares de la institucionalidad nacional en materia de acción contra minas. La Autoridad Camboyana de Acción contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA) fue diseñada con el Primer Ministro y el Primer Vice-Ministro en calidad de Presidente y Vicepresidente de la Autoridad. El Centro Camboyano de Acción Contra Minas (CMAC) complementa la parte principal del diseño institucional nacional.

En comunicación personal vía correo electrónico con el señor Oum Phumro, quien es experto internacional en desminado humanitario y se desempeña como Director Adjunto del Centro Camboyano de Acción contra minas (CMAC), se indica que la arquitectura de la Acción contra minas en Camboya separa las funciones regulatorias y de política de las funciones de provisión de servicios como por ejemplo la conducción de operaciones en campo, la planeación y la priorización. Esta separación se considera como una buena práctica por parte de la comunidad intencional (Phumro, 2017).

La Autoridad Camboyana de Acción contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA) se encarga de regular y coordinar la Acción contra Minas a nivel nacional, así como de garantizar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas al Centro Camboyano de Acción Contra Minas (CMAC). Paradójicamente, fue creado el CMAC antes que la CMAA. El CMAC es el operador nacional de desminado que lleva más tiempo en el país, fue creado en 1992 y se le asignó inicialmente la función de coordinar las tareas en el país. Posteriormente, esta función fue entregada a la Camboyana de Acción contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA) en el año 2000, en una reestructuración de la institucionalidad que separó las funciones de formulación de política y de regulación, de las funciones del organismo implementador. A nivel de planeación e implementación, Camboya cuenta con un diseño de trabajo regional que se recoge información de

afectación y de prioridades de intervención a través de las Unidades de Planeación en Acción contra Minas (MAPU por su sigla en inglés.). Estas Unidades de Planeación en Acción contra Minas (MAPU) tienen como referente de trabajo el Centro de Planeación Provincial para la Acción contra Minas (PMAC por su sigla en inglés) y son establecidas por los Gobernadores de las Provincias afectadas, con el objetivo de proveer un soporte técnico a los Comités Provinciales de Acción contra Minas y están conformadas por representantes de las entidades provinciales relevantes para el tema. Su rol es vital para todo el proceso dado que los planes de desminado están basados en las tareas de priorización realizadas por las comunidades y por los miembros de las mismas a través de la facilitación de las MAPU. Por su parte, la Educación en el Riesgo de Minas está orientada técnicamente por el Grupo técnico de referencia de Educación en el Riesgo de Minas de la Autoridad Nacional de Acción Contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA) y es implementada por el sector no gubernamental, el CMAC y organizaciones aliadas como el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otras entidades especializadas en atención a pacientes con discapacidad como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la organización belga Handicap International, entre otras.

En Camboya se implementan de manera combinada tanto el desminado de tipo humanitario como el desminado con carácter comercial. En materia de desminado se han establecido directrices y criterios para la planificación y priorización, los cuales buscan armonizar de una manera más precisa las actividades de liberación de tierras con los planes de desarrollo más generales de cada comuna. De acuerdo a los lineamientos adoptados en el año 2012, se da prioridad a la limpieza de los polígonos de áreas peligrosas identificadas por el Estudio de Línea Base y donde se han producido víctimas en los últimos cinco años.



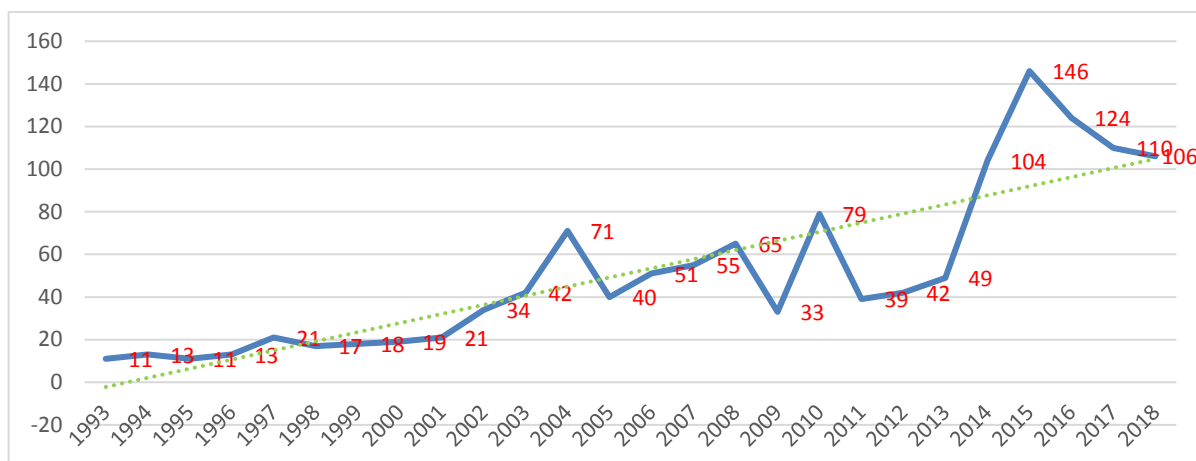
Por su parte, la Organización de Naciones Unidas ha apoyado a la Autoridad Camboyana de Acción contra Minas y Asistencia a Víctimas (CMAA) a través del Programa Desminado por Resultados que se inició en el año 2006. Este Programa adjudica licitaciones para labores de desminado humanitario mediante convocatorias públicas, las cuales en la práctica han evidenciado que las organizaciones no gubernamentales internacionales de desminado humanitario no han podido competir con los bajos costos por metro cuadrado presentados por los operadores nacionales.

La primera fase del Programa terminó en marzo del año 2010 y la segunda fase comenzó en enero del año 2011 y se ejecutó hasta diciembre de 2015, acompañado de la asesoría del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero bajo la administración de la Autoridad Nacional (CMAA). Las prioridades del Proyecto estuvieron orientadas a que las estructuras y los mecanismos nacionales aseguraran que los recursos del desminado fueran usados para promover la liberación de tierra productiva. Para el logro de este resultado, el proyecto adoptó tres enfoques principales. En primer lugar, apoyar la coordinación del sector a través del empoderamiento de la Autoridad Nacional (CMAA) para promover e implementar los estándares nacionales de acción contra minas (NMA) a partir de 2010. Un segundo enfoque estuvo orientado a apoyar la capacidad de la Autoridad Nacional (CMAA) para administrar, reglar, coordinar y monitorear el sector, de manera eficiente y efectiva. Un tercer enfoque estuvo concentrado en tareas de promoción del estudio y limpieza de áreas contaminadas, promoviendo la eficiencia y la transparencia para lograr incrementos en la proporción de áreas liberadas y apoyar de esta manera la reducción de la pobreza y el crecimiento de la economía. Como resultado de esto se tiene que actualmente la Autoridad Nacional (CMAA) reporta la existencia de 13 estándares aprobados de en temas como seguridad, desminado manual y estudios de línea de base.

En el estudio de costo eficiencia de las operaciones de desminado en Camboya llevado a cabo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005, se identificó que había poca estandarización entre los operadores frente al tipo de tareas de desminado que realizan los equipos de trabajo en campo, sus técnicas y los equipos que usaban, lo cual dificultó el análisis comparado de eficiencia y costos. Sin embargo, el estudio logró identificar las principales técnicas de desminado que se usaban en el país, indicando que el desminado manual es la técnica básica que aplican todos los operadores, pese a tratarse de una técnica lenta y por tanto costosa. Su ventaja radica en la posibilidad de su uso en todo tipo de terrenos. De otro lado, la técnica de perros detectores de minas, introducida por el Centro Camboyano de Acción contra Minas (CMAC), se identificó como eficaz en áreas con alto contenido de fragmentos de metal, terreno rocoso y en actividades de control de calidad. Los perros también resultaron ser una buena herramienta en tareas de investigación o de reducción de áreas sospechosas. La técnica relacionada con el uso de máquinas desminadoras se ha enfocado en el uso de máquinas para el alistamiento del suelo previo al trabajo de los perros o como herramienta de corte de vegetación (Gildestad, 2005). A nivel mundial, y según el enfoque de caja de herramientas, se ha identificado que el uso de estas herramientas de manera combinada permite el aumento del rendimiento operacional y la reducción de áreas, concentrando esfuerzos y recursos en áreas minadas confirmadas.

Según cifras presentadas por el Gobierno de Camboya en el documento de solicitud de extensión del plazo de cumplimiento del Artículo 5 de la Convención de Ottawa y el cual se refiere a los plazos para limpiar los territorios contaminados, en Camboya se han limpiado 1.544.958.523 metros con la destrucción de 1.036.376 Minas Antipersonal (MAP), 24.251 Minas Anti vehículo (AVM) y 2.660.638 Remanentes Explosivos de Guerra (REG), como se observa en la Figura 11. Sin embargo, aproximadamente 1.970 kilómetros cuadrados aún permanecen contaminados. Para

el periodo 2010-2018 se reporta una cobertura total de 5.038.382 millones de habitantes con actividades de prevención, de los cuales un 26% corresponde a mujeres, 29% a hombres, 23% a niños y 20% a niñas (apminebanconvention, 2019).



*Figura 11: Reporte millones de metros cuadrados desminados periodo 1992-2018*

Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor de Minas Terrestres (LM) y la Autoridad Nacional de Acción contra minas de Camboya (CMAA).

Actualmente las principales organizaciones de desminado son el Centro Camboyano de Acción contra Minas (CMAC) y las organizaciones internacionales Ayuda Popular Noruega (NPA), The Halo Trust y Grupo Asesor de Minas (MAG). Esta capacidad nacional demuestra apropiación el tema y desarrollado de capacidad nacional pero aún con dependencia de recursos de cooperación.

En atención a las obligaciones derivadas del Artículo 5 de la Convención de Ottawa y la extensión de 10 años recibida en 2009, se requería la destrucción de las minas antipersonal para el 01 de enero de 2020, sin embargo en el mes de marzo de 2019 han presentado una nueva solicitud de extensión del plazo hasta el 31 de diciembre de 2025 (apminebanconvention, 2019).

## 2.2. El rol de la Cooperación Internacional

La creación de capacidades nacionales para la acción contra minas en Camboya surge a partir de la inclusión de la temática en el marco de la Misión de Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC por su sigla en inglés), establecida de octubre de 1991 a marzo de 1992.

La UNAMIC se estableció para ayudar a las partes camboyanas a mantener un cese al fuego durante el periodo anterior al establecimiento de la autoridad provisional de Naciones Unidas en Camboya y como misión de mantenimiento de la paz, incluyó la tarea de impartir a las comunidades y población civil una capacitación sobre los peligros de las minas<sup>2</sup>. Más tarde fue absorbida por la Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya (UNTAC por su sigla en inglés) la cual finalizó en septiembre de 1993 con la promulgación de la Constitución del Reino de Camboya y la conformación del nuevo gobierno<sup>3</sup>.

Desde allí se dio la capacitación de personal nacional y en consecuencia fue desde la Organización de Naciones Unidas y desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través de un Fondo Voluntario desde donde se gestionaron los recursos de cooperación internacional de apoyo al desminado. Como lo plantea el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD), citando a Eaton, el Fondo Voluntario del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo concentró recursos por razones de transparencia y simplicidad lo cual pudo haber generado una percepción de fondos infinitos dentro del Centro Camboiano de Acción contra Minas (CMAC). Además de PNUD se ha contado con el apoyo de otras agencias de la Organización de Naciones Unidas como el Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra minas (UNMAS), la Oficina del Alto Comisionado para los refugiados (UNHCR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Servicio de Operaciones de Naciones Unidas (UNOPS). Otro donante importante para el país fue la Unión Europea (UE) a través de quienes se desarrolló el Proyecto de Desarrollo Económico y Relanzamiento social de las provincias del noreste proyecto que, con una financiación de 25 millones de euros, concentró recursos en las áreas

---

<sup>2</sup> <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/unamic.htm>

<sup>3</sup> <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm>

de reducción de pobreza y apoyo para el desarrollo económico de pequeños propietarios de tierra y granjeros. Este proyecto incluyó la construcción de infraestructura para áreas en las cuales coincidían los proyectos de desarrollo con los proyectos de desminado.

Según información recolectada de los informes anuales presentados por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas a través del Monitor de Minas Terrestres (LM), las contribuciones de las entidades aliadas se han dado no sólo a nivel financiero sino a nivel técnico y suministro de equipos, entre otros, de detectores de metales, vehículos, equipos de tecnologías de información, perros detectores de minas y máquinas de desminado (ICBL, 2010). Según reportes anuales del Monitor de Minas Terrestres, para el periodo 2005-2017 se registra un total de aportes de 367.600.000 millones de dólares estadounidenses.

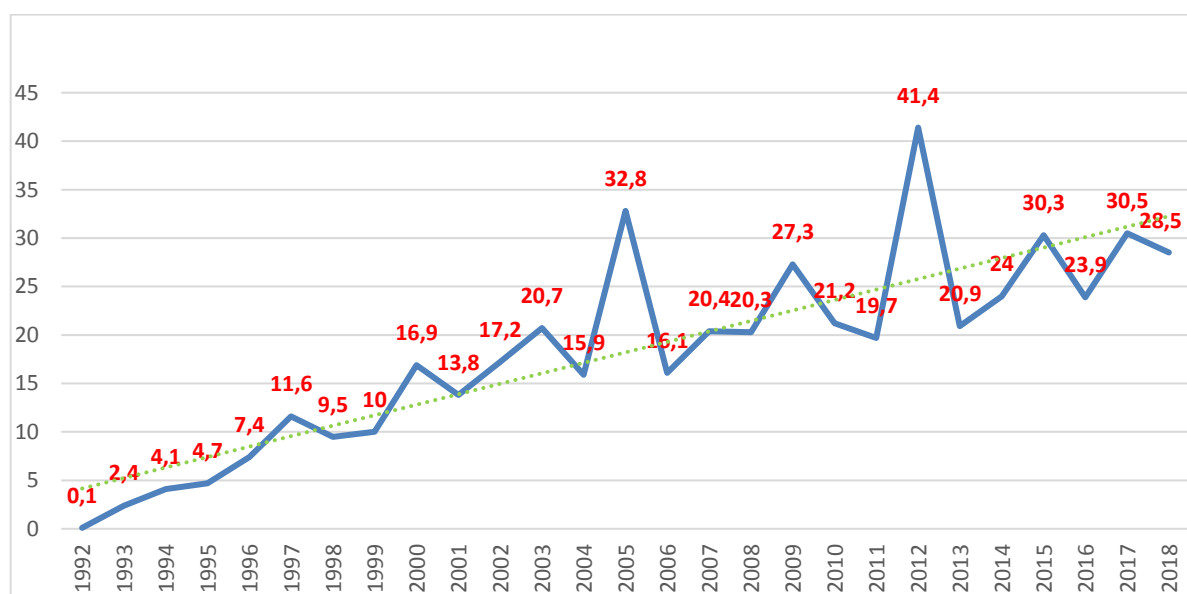


Figura 12: Recursos de Cooperación Internacional 1992-2018 (millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con datos del Monitor de Minas Terrestres (LM) y la Autoridad Nacional de Acción contra minas de Camboya (CMAA).

Como lo muestra la Figura 12 a partir de 2012, se identifica una reducción de recursos derivada de las prioridades de los donantes en otras áreas geográficas o en temas asociados a crisis migratorias, amenazas terroristas, entre otros. En este sentido Naciones Unidas encuentra que el

sector de acción contra minas en Camboya no cuenta con una estrategia efectiva de movilización de recursos y la cual debería formularse y orientarse hacia mantener a los donantes tradicionales y demostrar un compromiso real hacia la finalización y cierre del programa de acción contra minas a través de una mayor costo eficiencia de las intervenciones para asegurarse que el programa será efectivamente implementado para 2025 (PNUD, 2016).

Según información de asesores del Centro Camboyano de Acción contra Minas (CMAC), existió el reconocimiento interno de una crisis del sector que se manifestó en ausencia de fondos de cooperación internacional y que llevó al programa a una reforma interna y reorientación de política. La crisis tocó tanto el Centro de Acción contra Minas como al Gobierno Real Camboyano quienes para recuperar la confianza de los donantes debieron asumir un programa de reestructuración y ajuste tanto de su capacidad operacional y productividad como de la calidad de sus procesos de administración interna (CMAC, 2009). Es en el marco de esta crisis del sector que se da la creación de una autoridad nacional en materia de acción contra minas (CMAA), y se revisa el mandato del Centro de Acción contra minas haciendo que la organización se concentrara en sus actividades principales de desminado y gestión de información.

En entrevista personal con el señor Akira Nakamura en su calidad de Director General del Departamento de Infraestructura y Construcción de Paz de la Agencia para la Cooperación internacional de Japón – JICA, se informó de las acciones de cooperación que adelanta Japón en materia de acción contra minas en países afectados como Angola, Laos, Camboya, Irak y Colombia. En estas intervenciones se destaca el enfoque de construcción de paz, desarrollo regional, reducción de la pobreza y se establece a la acción contra minas como un factor de impulso para estas intervenciones. Se indicó que en a través de mecanismos de cooperación triangular Japón ha compartido la experiencia de apoyo a Camboya desde 1998 particularmente en lo

relacionado al fortalecimiento del CMAC. Estos aportes se han concretado a través de la dotación de equipos y máquinas para el desminado, el impulso a los esquemas de liberación de tierras y el fortalecimiento de los sistemas de información para mejorar la eficiencia en la operación, (Nakamura, 2017).

### **2.3. Conclusiones**

El caso de Camboya es otro caso de referencia importante por la construcción de capacidad institucional nacional y el desarrollo de técnicas combinadas de limpieza además de los valiosos aportes al tema de planes de intervención basadas en comunidad. La capacidad para gestionar fondos de cooperación internacional lo ha vuelto un campo de estudio obligado para los interesados en la materia dados sus 24 años de experiencia en la materia.

Entre las áreas de mayor interés que presenta la experiencia camboyana está el desarrollo de herramientas combinadas para el avance operaciones del despeje en las operaciones de desminado. La mayor fortaleza puede verse reflejada en la implementación de la técnica de desminado mecánico dada las condiciones de densidad de vegetación presentes en las áreas minadas. Adicionalmente, Camboya es reconocida internacionalmente por el desarrollo de técnicas de desminado como la de los perros detectores de minas

A nivel técnico, un factor de éxito que se identifica en el caso de Camboya, es el uso del enfoque de participación comunitaria en las acciones contra minas. La participación de las comunidades afectadas y la recolección de información directamente en las zonas de riesgo demuestran una mayor calidad de datos, así como una comprensión amplia de la contaminación, del tipo de riesgo y del impacto derivado de la presencia de minas para las comunidades habitantes en las áreas afectadas. Como complemento a lo anterior, los esquemas de coordinación locales,

regionales y nacionales, demuestran ser una herramienta eficiente en la priorización de acciones y la coordinación de planes nacionales pues permite la participación de comunidades y autoridades, en la solución del problema.

Otro aprendizaje importante se da en el tema de enlace de la Acción contra minas al desarrollo y uso de tierra. Los aprendizajes internacionales en materia de acción contra minas han llamado sistemáticamente la atención sobre como el fin último de la acción contra minas va más allá de la limpieza de la tierra y se relaciona con los usos finales de la tierra liberada de minas. Este tema si bien parece obvio, ha significado en el mundo grandes costos y demorados procesos que no siempre han culminado con usos efectivos de la tierra por parte de las comunidades inicialmente identificadas como afectadas. Se llama la atención por cuanto la experiencia muestra que las intervenciones están condicionadas al aseguramiento de proyectos de desarrollo y a la articulación con autoridades locales.

La existencia de oficinas regionales y esquemas de coordinación institucional a través de comités regionales y unidades locales de planeación hace que se logre el establecimiento de un canal unificado en el proceso de planeación, logrando así todos los actores vinculados al proceso centralizan sus avances en cada nivel administrativo sin cuya validación no es posible trasladar el proceso al siguiente nivel administrativo. Esto es que sin el visto bueno de las autoridades a nivel de municipio que en el caso camboyano corresponde a distrito, no es posible subir la información a nivel de provincia y sin el visto bueno del nivel provincia no es posible enviar la información a nivel nacional donde finaliza el proceso de planeación y se pasa a la fase de toma de decisiones sobre intervención. Por este mismo canal de comunicación el proceso se envía nuevamente del nivel nacional hacia las regiones en donde se inicia la fase de intervención.



Por otro lado, la experiencia con CMAC permite evidenciar su crecimiento como organización y centro de acción contra minas. Este punto es estratégico porque evidencia las competencias compartidas que se dieron entre el Centro de Acción contra minas y la Autoridad de Acción contra minas, las cuales a la fecha no se ha resuelto efectivamente en la práctica. En relación con los temas de apropiación se consideran como aspectos positivos la existencia de una estrategia nacional y mecanismos anuales de implementación así como una adecuada plataforma de coordinación nacional y una continua estrategia de gestión de recursos tanto del gobierno nacional como contribuciones de gobiernos donantes. Sin embargo, aún subsiste la dependencia de los flujos financieros de cooperación internacional tradicionales y la necesidad de diversificar la base de donantes y lograr el acceso a nuevos flujos de cooperación sin los cuales los planes de una Camboya libre de minas para 2025.

El caso de Camboya refleja de mejor manera, el éxito relativo del institucionalismo normativo en el cual hay mayor compromiso del Estado para cumplir las obligaciones derivadas de la Convención de Ottawa, al tiempo que les da un buen reconocimiento por sus resultados en el marco del régimen internacional de la acción contra minas.

## Capítulo IV: Las lecciones para Colombia

En el marco del conflicto armado interno, los grupos armados al margen de la ley, han utilizado minas antipersonal. Como consecuencia, el territorio nacional se encuentra contaminado, ocasionando un impacto humanitario y generando un obstáculo para el desarrollo rural de las comunidades que habitan las zonas afectadas.

Pese a un largo camino recorrido en materia de lucha contra las minas antipersonal por Afganistán y Camboya, estos países siguen reportando víctimas cada año, lo que los ubica junto a Colombia y países como Ucrania, Irak o Nigeria, como países con contaminación vigente.

Según las cifras oficiales de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de la Presidencia de la República, se evidencia una tendencia constante de afectación en Colombia durante el periodo 1990-2018. Según la explicación de la entidad citada en su página web, las cifras del periodo 1990-2001 corresponden a una línea de base de información soportada en fuentes de información gubernamentales y no gubernamentales y a partir del año 2002, se inicia un registro sistemático con apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

En el periodo comprendido entre 1990 al 30 de abril de 2019 se registraron un total de 6.775 accidentes que han generado un total nacional de 11.751 víctimas por MAP y MUSE (Dirección Descontamina Colombia, 2019). Según el Decreto 179 de 2019, la fuente oficial de información en materia de minas antipersonal en Colombia es la Oficina del Alto Comisionado para la Paz la cual se soporta en un Sistema de Administración de Información de la acción contra minas (IMSMA por su sigla en inglés).

Según lo muestra la Figura 13, la tendencia de afectación registrada en Colombia tiene un pico de afectación en el año 2006 con 1.229 víctimas registradas y partir de allí, la dinámica de este fenómeno muestra una disminución sostenida en el número de víctimas en el periodo 2006-2017 hasta un nuevo incremento en el número total anual de víctimas durante el año 2018, pese a la firma del Acuerdo de Paz en 2016.

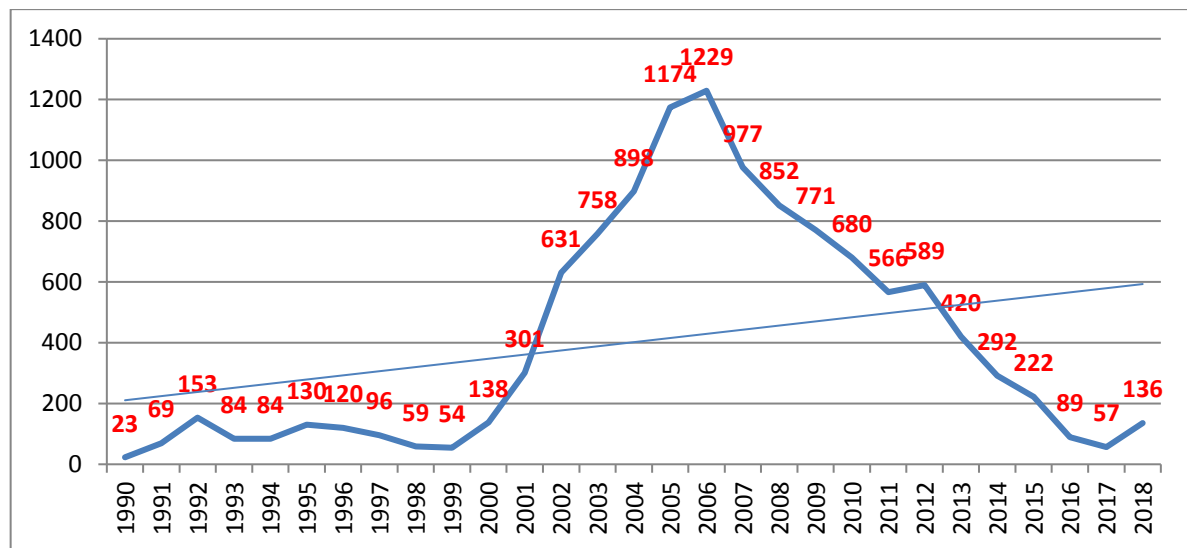


Figura 13: Víctimas por minas antipersonal en Colombia periodo 1990-2018

Fuente: Elaboración propia con datos Descontamina Colombia-OACP.

En el caso colombiano debe entenderse una singularidad frente a otros conflictos armados en el mundo y es la prevalencia del uso de Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de minas antipersonal, es decir, activados por la propia víctima y no de minas antipersonal, dado que la industria militar colombiana cesó su fabricación desde 2004. Este aspecto particular acerca la situación de Colombia con la situación de Afganistán, caso en el cual se identifica una alta afectación por Artefactos Explosivos Improvisados, según lo establece la Resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas A/RES/72/36 de diciembre de 2017. La existencia de esta nueva contaminación implica para Colombia la

adaptación de los programas de prevención frente al riesgo de minas hacia programa de prevención mixta que incluyan la lucha contra los Artefactos Explosivos Improvisados.

Colombia reportó a la comunidad internacional la destrucción de los arsenales nacionales de minas antipersonal en octubre de 2004, con un total de 18.531 minas antipersonal destruidas. De igual forma se reportó un total de 586 minas retenidas para efectos de entrenamiento (International Campaign to ban landmines ICBL, 2017).

Según se muestra en la Figura 14, se registran las zonas de mayor contaminación en el país, de acuerdo al número de eventos registrados para cada municipio y los cuales incluyen tanto información de incidentes como información de accidentes.



Figura 14: Afectación Municipal por MAP/MUSE en Colombia 2016-2021.

**Fuente:** Tomado de <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Paginas/Plan-Estrategico-2016-2021.aspx>

La extensión de la contaminación se hace con referencia a los eventos que se registran anualmente y los cuales incluyen tanto accidentes como incidentes relacionados con minas antipersona entre los cuales caben las categorías de desminado militar en operaciones, incautaciones, eventos con animales y reportes de sospechas.

Según información entregada en entrevista personal, por el experto Colombiano Mauricio Silva, a través de un proyecto de cooperación con la Unión Europea, un consorcio conformado por las Universidades de Bruselas y Nacional de Colombia, adelantaron entre 2008 y 2010 un estudio piloto de impacto socio económico de las minas en comunidades afectadas. Se escogieron muestras representativas de comunidades afectadas en cuatro regiones del país: Catatumbo, Nariño, Antioquia y Montes de María. El estudio buscaba establecer un modelo de recolección de información de zonas con sospechas de presencia de minas pero se vio limitado en su alcance pues existieron restricciones de acceso en más de la mitad de las comunidades priorizadas por amenazas de seguridad para el equipo de campo (ICBL, 2010). En este aspecto, Colombia puede tomar como ejemplo la experiencia tanto de Afganistán como de Camboya en la conducción de diversas metodologías de encuesta y estudios nacionales de líneas de base para determinar con precisión la extensión de la contaminación actual. El caso del Estudio de Línea de Base implementado por Camboya entre 2009 y 2012 representa un buen ejemplo para Colombia en lo relacionado con el establecimiento de un sistema de clasificación basado en el estatus de la contaminación entre Grupo A: área minada, Grupo B: con contaminación residual y Grupo C: área estatal sin amenaza. Este sistema es valorado como un aporte a la planeación de las intervenciones al tiempo que mejora el proceso de priorización nacional.

Según el reporte oficial sobre el Artículo 7 de la Convención con fecha abril de 2018, Colombia informa que en el marco del Plan Estratégico de acción integral contra minas

antipersonal 2016-2021 “Colombia Libre de sospecha de Minas a 2021”, se estimó una contaminación por MAP/MUSE de 51.244.350 metros cuadrados, el cual se reduce a 46.024.965 según los resultados de las operaciones durante 2017 (Dirección Descontamina Colombia, 2018).

### **3.1. Las lecciones para Colombia en materia de Capacidad Institucional**

Colombia adhirió a la Convención de Ottawa el 6 de septiembre del año 2000 y ésta entró en vigor a partir del 1 de marzo de 2001 (Convención de Ottawa, 2018). En este caso se cuenta con un esquema institucional a través del cual se han establecido los niveles de coordinación basados en la interacción de dos instancias: un cuerpo inter-ministerial, denominado Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP), el cual asume el rol de autoridad nacional de minas; y una entidad de carácter técnico, que asume la función de centro de coordinación de la acción integral contra minas antipersonal (AICMA)

Con la expedición de la Ley 759 de 2002, se dio origen al Observatorio de Minas Antipersonal en el Programa de Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República. Posteriormente el Observatorio se convirtió en un Programa Presidencial para la acción integral contra minas antipersonal en 2007 mediante el Decreto 2150 bajo la supervisión de la Vicepresidencia de la Republica y posteriormente es transformado en Dirección para la acción integral contra minas antipersonal mediante el Decreto 2649 de 2014 con el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se actualiza a través del Decreto 672 de 2017. Para 2017, hace parte del Despacho del Ministro Consejero para el postconflicto de la Presidencia de la República.

Colombia cuenta actualmente con una política pública de acción contra minas en el documento CONPES 3567 de 2009, el cual establece las principales acciones en las cuales debe

concentrarse el país para el periodo 2009-2014 y las cuales tienen como objetivo central que “el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE”. (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Este objetivo central se soporta en el logro de cuatro objetivos específicos relacionados con:

1. La coordinación efectiva de la AICMA a nivel nacional y territorial que permite orientar intervenciones oportunas y sostenibles,
2. La existencia de una capacidad institucional para contener la contaminación y desminar el territorio con Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar,
3. La capacidad de las comunidades para gestionar adecuadamente el riesgo por minas antipersonal, y
4. La culminación exitosa del proceso de reparación, rehabilitación física y psicológica e inclusión socioeconómica, por parte de los sobrevivientes.

Debido a la extensión de la contaminación, Colombia presentó una solicitud de extensión de diez años para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones del Artículo 5 en la Décima Reunión de Estados Parte de la Convención en 2010. La extensión fue concedida ampliándose el plazo hasta el 1° de marzo de 2021. La Solicitud de Prórroga así como el Plan Estratégico de acción integral contra minas antipersonal 2016-2021 “Colombia Libre de sospecha de Minas a 2021”, definen municipios susceptibles de ser intervenidos, dado el aumento de la capacidad del Estado para la limpieza de las áreas afectadas y la operatividad de desminado humanitario por organizaciones civiles así como por las nuevas condiciones de seguridad en territorios afectados.

Los casos analizados de Afganistán y Camboya representan un referente sustancial para Colombia en materia de planeación estratégica por la inclusión de planes operativos anualizados, análisis de capacidades de operación y sistemas de seguimiento y monitoreo para dar cuenta de los avances efectivos en los planes de limpieza y concretar los retos establecidos en la política pública. Un buen ejemplo es el documento de solicitud de extensión del plazo del artículo 5 de la

Convención de Ottawa presentado por Camboya en marzo de 2019, el cual presenta un balance de las intervenciones entre 2010 y 2018 y un detallado plan de intervención 2020 a 2025 con información detallada sobre requerimientos financieros, estrategia de sostenibilidad, mecanismos de coordinación y recursos asociados a la implementación del plan, lo cual refleja un adecuado enfoque de gestión del riesgo que para Camboya representan las minas aún instaladas.

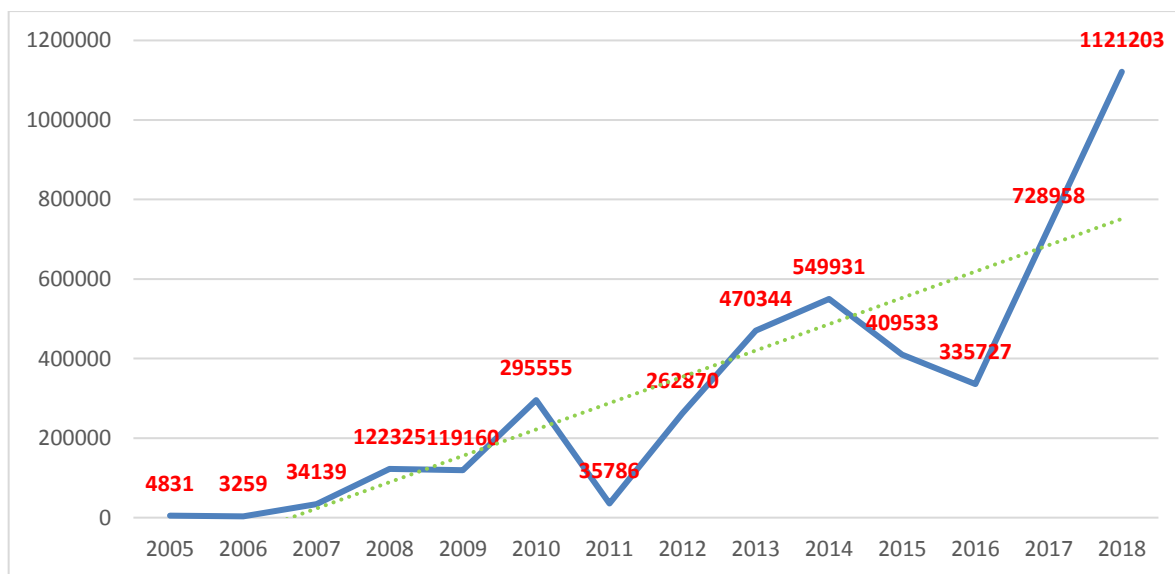
En relación con la capacidad operacional, a cierre de 2018 Colombia cuenta con doce organizaciones acreditadas para adelantar operaciones de desminado humanitario entre ellas dos de las Fuerzas Militares. Se encuentra también entre esta capacidad nacional la organización civil de desminado humanitario (OCDH) Humanicemos DH creada por excombatientes de las Farc como parte de sus proyectos de reincorporación establecidos en el Acuerdo Final, seis corresponden a organizaciones internacionales y tres más, son organizaciones nacionales. Según reporta la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la capacidad operacional de estas organizaciones está representada en 5.930 desminadores, 7 máquinas desminadores y 23 binomios desminador-canino (Dirección Descontamina Colombia, 2019). Sin embargo, dado que la mayor parte del personal pertenece al Ejército Nacional, un reto importante es sostener su vinculación como desminadores en el programa de desminado y garantizar los recursos para su dotación y operación logística de manera que puedan completar las tareas asignadas. Camboya presenta un buen ejemplo en la coordinación de operaciones de desminado entre las Fuerzas Armadas del Reino de Camboya (RCAF) y los operadores civiles, coordinados y monitoreados desde el CMAC.

En entrevista personal con el Señor Oum Pumhro el 01 de febrero de 2017 y quien es experto en desminado y se desempeña como Director Adjunto del Centro Camboyano de Acción contra minas, él manifiesta la importancia de la capacidad nacional de entrenamiento para el desarrollo de las técnicas de desminado manual, mecánico y canino en las instalaciones del Ejército Nacional



en Tolemaida (Punhro, 2017). De igual forma reconoce que los retos en acción contra minas en Colombia pueden ser agendados en el mediano plazo dada unas mejores condiciones de infraestructura en vías, escuelas y un mayor desarrollo rural, frente a lo que enfrentó Camboya. Sin embargo, el experto llama la atención sobre la necesidad de desarrollar mayor capacidad nacional en materia de gerencia de operaciones con el desarrollo de mejores esquemas de priorización y planeación de operaciones en campo para lo cual se requiere el aumento de personal de nivel técnico senior y más gerentes de operaciones.

En Colombia, se reporta la existencia de quince estándares nacionales de acción contra minas que recogen los temas de acreditación de organizaciones, asignación de tareas, estudios no técnicos, estudios técnicos, despeje, despeje manual, despeje canino, despeje mecánico, investigación de accidentes, educación en riesgo de minas, glosario y gestión territorial. Según información aportada por el experto Mauricio Silva, durante 2018 se adelantaron revisiones técnicas al tema y se espera la adopción final del Estándar de Liberación de Tierras para 2019.



*Figura 15: Progreso en las operaciones de despeje periodo 2005-2018*

Fuente: Elaboración propia con datos de Descontamina Colombia.

Con corte a 31 de diciembre de 2018, los resultados operacionales del desminado humanitario registran un total de 4.493.621 metros cuadrados despejados y la destrucción de 792 MAP, 5436 MUSE y 797 AIE, como lo muestra la Figura 15. De los 673 municipios identificados con afectación, según reportes de la Dirección Descontamina Colombia, a cierre de 2018, 322 de ellos se han declarado libres de sospecha de minas y 134 más, cuentan con operaciones de desminado activas, por lo cual la tarea pendiente consiste en la intervención de los otros 217 municipios (Dirección Descontamina Colombia, 2019). Según el experto Mauricio Silva, estos municipios son los de más difícil intervención por la densidad de su contaminación y sus condiciones geográficas de extensión o la distancia geográfica con respecto a las capitales departamentales.

Si bien Colombia cuenta con el Plan Estratégico de acción integral contra minas antipersonal 2016-2021 Colombia Libre de sospecha de Minas a 2021, como estrategia de intervención, no son igualmente claros los mecanismos de coordinación de las intervenciones. La mayoría de las decisiones técnicas en materia de desminado humanitario pasan por la IIDH, en la cual según su Decreto constitutivo, dos de tres votos corresponden al Ministerio de Defensa representado por sí mismo y por la Inspección General de las Fuerzas Militares, con preponderancia de los criterios de seguridad en la orientación de las intervenciones. De otra parte, las tareas de aseguramiento del control de calidad de las intervenciones son competencia del gobierno nacional pero se encuentran delegadas al Programa de Acción contra minas (AICMA) de la Organización de Estados Americanos (OEA), con quienes se encuentra en marcha un programa de transferencia de capacidades hacia la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP).

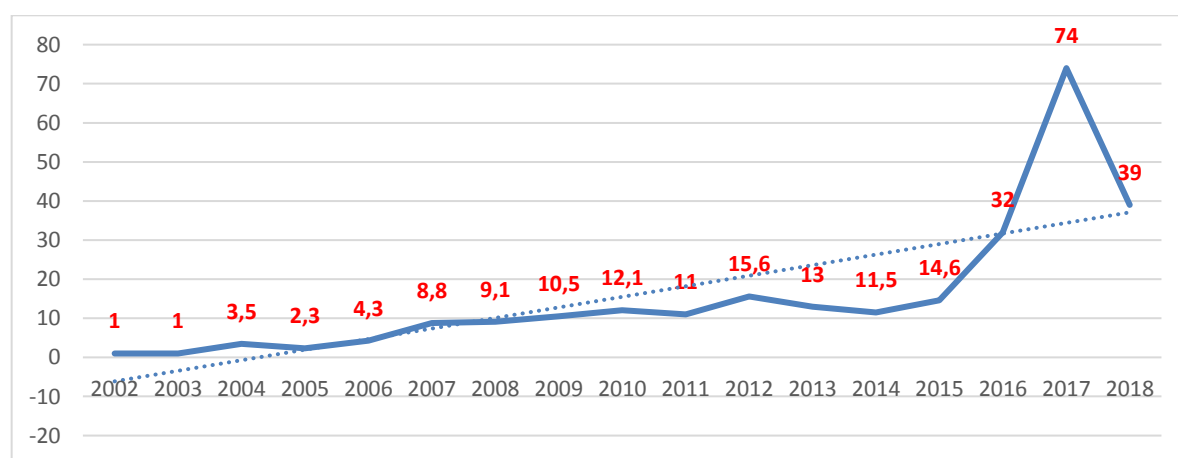
El establecimiento de una entidad única con competencias regulatorias y de coordinación del sector, que procure un sistema estable de toma de decisiones con regulación establecida, es otro aporte importante en el proceso de maduración de la institucionalidad de Afganistán y Camboya

desde el origen institucional del tema a través de las misiones de mantenimiento de paz previamente descritas, hasta los procesos de apropiación nacional de la coordinación del sector.

### 3.2. Las lecciones para Colombia en materia de Cooperación Internacional

En materia de cooperación internacional el caso colombiano se consideraba orientado a la seguridad. Una lectura de las relaciones internacionales de Colombia y se identificaba una tendencia de excesiva concentración de las relaciones internacionales en una política bilateral con Estados Unidos (Carvajal, OASIS, 2005) y una escasa actuación a nivel internacional esto a causa de los temores asociados a la internacionalización del conflicto armado (Pardo, 2004). Esto se revierte en los años noventa debido a que los procesos de globalización reforzaron el posicionamiento de los temas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

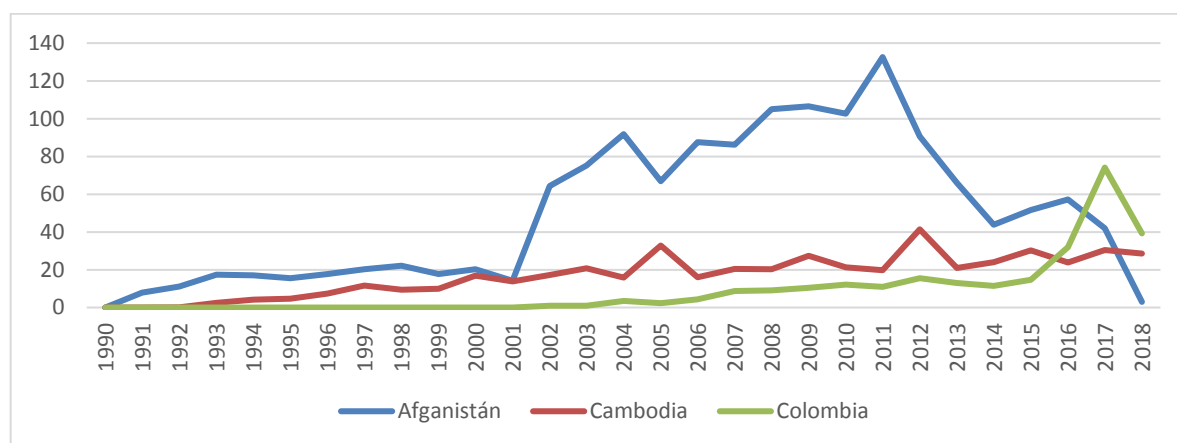
Como se muestra en la Figura 16, en términos de financiación, los recursos provenientes de cooperación internacional para la acción integral contra minas en Colombia registra un total de 264 millones de dólares estadounidenses para el periodo 2002-2018 el cual se complementa con el aporte de 6.600.000 de dólares estadounidenses, de recursos nacionales (ICBL, 2017).



*Figura 16: Recursos de cooperación internacional 2002-2017 para Colombia*

Fuente: Elaboración propia con datos Monitor de Minas Terrestres (LM) y Descontamina Colombia.

Los reportes del Monitor de Minas Terrestres (LM), indican un total de aportes de gobiernos donantes para el programa nacional de lucha contra las minas de Afganistán de 1.454 millones de dólares estadounidenses para el periodo 1991-2018, para el caso de Camboya se tiene un registro de un total de aportes de 492 millones de dólares estadounidenses para el periodo 1992-2018 y para el caso de Colombia un total de aportes de 264 millones de dólares estadounidenses para el periodo 2002-2018, como se muestra en la Figura 17.



*Figura 17: Recursos de cooperación internacional 1990-2018 comparados Afganistán, Camboya y Colombia.*

**Fuente:** Elaboración propia con datos Monitor de Minas Terrestres (LM).

En los dos casos estudiados, los flujos de cooperación internacional han sido canalizados a través del Fondo Fiduciario Voluntario de las Naciones Unidas de asistencia a la remoción de minas (UN Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Action) y las agencias del sistema de Naciones Unidas con mandato para el tema. En el caso de Afganistán se evidencia una baja credibilidad en el uso de los recursos por parte del gobierno afgano por temores frente a la transparencia mientras que el caso de Camboya refleja una crisis de credibilidad frente a los donantes, superada con medidas de ajustes implementadas para dar una mejor información sobre los impactos de la intervención y esquemas de planeación por resultados basados en priorización

de intervenciones asociadas al impulso del desarrollo socio económico rural de las áreas intervenidas.

Es preciso anotar que mientras existe una tendencia decreciente en la cooperación a nivel internacional, en esta misma materia se ha llamado la atención de la comunidad internacional sobre la situación de Colombia, atención que se está viendo en aumento a partir de la inclusión de la temática en el Acuerdo Final y gracias a la implementación de un proyecto piloto de desminado humanitario expresado en el “Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones Sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos De Guerra (REG) en General publicado el 7 de marzo a través del Comunicado Conjunto No.52 de la Mesa de Conversaciones de La Habana.

Actualmente y como parte de la implementación del Acuerdo de Paz, los fondos se canalizan a través de los Fondos para el posconflicto, y entre ellos el Fondo Multidonante de Naciones Unidas (MPTF), por su relación con la temática. Sin embargo y pese al incremento de fondos y el aumento de los resultados de las operaciones, los donantes han llamado la atención sobre la necesidad de evidenciar el impacto de las tareas de desminado en las poblaciones intervenidas.

Si bien la situación de financiación de los programas de acción contra minas en Colombia pueden encontrar eco en la comunidad internacional, se requiere igual eco a nivel de presupuesto nacional pues las cifras reportadas de aporte nacional aún son bajas para cubrir necesidades en materia de asistencia a las víctimas, programas masivos de prevención y desminado dado que el estimado de costos oficial es de 598.650 millones de pesos colombianos para cubrir las necesidades requeridas en el periodo 2009-2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Por su parte, el Plan Estratégico de acción integral contra minas antipersonal 2016-2021, estima el costo total

de la operación en 327.972.456 millones de dólares estadounidenses para el mismo periodo (Dirección Descontamina Colombia, 2019).

Además del flujo natural de los recursos a nuevas demandas de cooperación internacional, para el caso colombiano se espera una mayor actuación desde la creación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales y la financiación de las tareas, dada la condición de país de renta media con un índice de desarrollo humano medio, estando ubicado en el lugar 97 entre 188, para el análisis de 2015 (UNDP, 2015). A nivel de ingreso per cápita, Colombia se ubica como país de ingreso medio-alto en tanto que Afganistán y Camboya están considerados países de ingreso bajo, lo cual tiene un efecto directo en la asignación de flujos de cooperación internacional.

En Colombia se cuenta con apoyo del Servicio de Naciones Unidas para la acción integral contra minas antipersonal (UNMAS) en temas de gestión de recursos pero le compete a la Agencia Presidencial de Cooperación (APC), el liderazgo institucional para la coordinación de la cooperación en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores. En general se evidencia que Estados Unidos se caracteriza por ser uno de los países con mayores contribuciones financieras a organizaciones civiles para operaciones globales de desminado.

Como parte de los compromisos de retorno de las inversiones generadas por los países donantes en el territorio camboyano, en el año 2009 la Agencia de Cooperación internacional de Japón (JICA por su sigla en inglés) promovió un proyecto de cooperación sur-sur entre Colombia y Camboya para la ejecución de un proyecto denominado “Entrenamiento a un tercer País para el fortalecimiento del Programa Presidencial para la acción integral contra minas antipersonal en Colombia (PAICMA)”. En el marco de esta cooperación se contó con la visita de expertos japoneses y del Centro de Acción contra minas de Camboya a Colombia en septiembre de 2009 así como la realización de entrenamientos especializados para personal técnico colombiano en las

instalaciones del Centro en Camboya entre junio de 2010 y junio de 2011. En la única experiencia similar de cooperación en la materia con un país de alta afectación a la fecha, el Centro de Acción contra Minas de Camboya (CMAC) instruyó al personal colombiano sobre la naturaleza de la contaminación en Camboya, el marco institucional y las respuestas técnicas para los tipos de minas y artefactos presentes en el país.

Según información del Señor Naoki Yokobayashi, en su calidad de consejero de la Embajada de Japón en Colombia, desde 2010 Japón está colaborando con Colombia en acción contra minas con la donación de máquinas de desminado a las fuerzas militares, apoyo a las actividades de desminado de organizaciones civiles, la provisión de instalaciones para la rehabilitación física de las víctimas y el intercambio de experiencias entre CMAC Camboya y Colombia (Yokobayashi, 2017).

### **3.3. Conclusiones**

Lo que puede concluirse para Colombia es que la capacidad de desminado parece aún débil para enfrentar el reto de desminar el país, dentro de los plazos establecidos por la convención de Ottawa, es decir a 2021 por lo cual el país requerirá iniciar un proceso de solicitud de una nueva prórroga durante el año 2020 con la respectiva presentación de un nuevo plan de acción. No se reportan avances en esta materia.

En el caso de Afganistán se evidencia que uno de sus mayores retos está representado en el uso de los artefactos explosivos de tipo improvisado. Esta situación es una oportunidad de aprendizaje técnico para Colombia, por la naturaleza de la guerra irregular y el uso de estos aparatos por parte de actores armados no estatales.

En Colombia, al igual que en los casos analizados se puede presentar una situación de incremento en el número de víctimas posterior a la firma del Acuerdo de Paz, por lo cual se requiere aprovechar las nuevas condiciones de seguridad para ampliar la cobertura de los programa de prevención en el riesgo en zonas de alta contaminación.

Por otro lado se encuentra que los esquemas de los esquemas de cooperación sur-sur como el implementado entre Colombia y Camboya, han permitió el intercambio de experiencias y su impacto en la formulación de políticas nacionales y de planeación para una efectiva operación y administración de un programa de acción contra minas.

El Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD) ha advertido de la necesidad de analizar de manera crítica si la acción contra minas está haciendo la diferencia o evitando la pregunta sobre el impacto final de las acciones. Se plantea que el mundo de la acción contra minas ha sido eficiente en el uso de los medios disponibles para atender el problema pero de fondo queda la pregunta sobre la efectividad de la acción especialmente en las comunidades de mayor afectación. Este tema es de particular interés para Colombia pues el aumento de la capacidad nacional en materia de desminado debe llevar al país a tener una clara planeación de las intervenciones desde las de mayor impacto hacia las siguientes lo cual solo será posible con una eficiente líneas de base que permita entender de manera general como las minas están afectando la vida de las comunidades para ir en detalle de cómo cada comunidad en particular se ve afectada y como se vería beneficiada de un programa de desminado (GICHD, 2005).

El Sistema de Gestión de Calidad de Afganistán también representa un aprendizaje para Colombia pues se puede seguir avanzando en el camino de fortalecimiento de las capacidades nacionales, al tiempo que se implementan mecanismos de seguimiento al desempeño del sistema, que fomente la cooperación y no la evaluación. Finalmente, el seguimiento territorial del avance



de las operaciones es un aspecto a mejorar pues se requiere cercanía a las áreas, las comunidades y las acciones de los implementadores, que permitan una mejor comprensión de la situación local que de elementos técnicos para la planeación nacional. En el tema de asistencia a víctimas es debe potenciar los procesos de reintegración bajo los enfoques de trabajo entre pares, de manera que un sobreviviente pueda contribuir al proceso de reincorporación de las nuevas víctimas, fortaleciendo el rol de las Asociaciones de Víctimas. Sin embargo, pese a la existencia de una adecuada capacidad nacional afgana para la acción contra minas, los mayores retos aún permanecen en materia de apropiación, en parte debido a las condiciones de gobernabilidad inestable del país.

El uso de los recursos por tanto requiere mayor énfasis en atender el problema al tiempo que se generan impactos de largo plazo en las comunidades afectadas, lo cual puede ser medido a través de programas de monitoreo post desminado que determinen si efectivamente las tierras limpias han sido utilizadas o si lo han sido de la manera esperada y por los beneficiarios esperados y las dificultades que se han enfrentado en el proceso.

## **Conclusiones y Recomendaciones**

A la luz de los hallazgos en materia de creación y desarrollo de una capacidad nacional para la acción integral contra minas antipersonal en Afganistán y Camboya, en este apartado se pueden encontrar los principales aprendizajes para el caso colombiano y los cuales pueden ser incorporadas a la actual administración del programa nacional de acción contra minas y que permitirían superar los inconvenientes identificados previamente.

A la luz de los resultados, se concluye que la creación de una capacidad nacional para la acción contra minas fue un proceso gradual y paralelo al desarrollo de una capacidad general de los Estados estudiados, en la cual se contó con aportes efectivos, tanto financieros como técnicos, de parte de la comunidad internacional representada en los gobiernos donantes, las agencias del Sistema de Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales con presencia en estos países. En un claro enfoque de institucionalismo internacional, la construcción del régimen global de la acción contra minas ha avanzado en un sistema de seguimiento y apoyo a los países afectados que los ha conducido por un camino de cumplimiento de las normas por la vía de la abogacía y por la vía de las sanciones económicas, representadas en la reducción de aportes para el sostenimiento de las intervenciones. Sin embargo y en un juego realista, los principales actores del sistema internacional con capacidad para ejercer influencia en este sector, están por fuera de la cobertura de las normas del régimen de minas.

De igual forma, se concluye que el mayor reto en la sostenibilidad de la mencionada capacidad nacional, se da en materia de apropiación de la responsabilidad efectiva a nivel nacional

y la reducción de la dependencia de la intervención extranjera. La investigación permitió analizar las variables estructurales de la acción contra minas de Afganistán para el periodo 1988-2018, Camboya para el periodo 1991-2018 y Colombia para el periodo 2003-2018 mostrando las fases recorridas hacia la institucionalización de la acción contra minas en cada caso y el estado actual de las mismas.

A nivel teórico se confirman las tesis del neo institucionalismo histórico pues en los casos estudiados se evidencia un progreso continuo en la incorporación de las características del desarrollo institucional tanto a nivel de individuos, como de organizaciones y gobiernos. De otro lado, se confirma el rol fundamental de la ayuda oficial al desarrollo como modalidad de cooperación internacional promovida en las conferencias de desarrollo de los años noventa por las Naciones Unidas, como apuesta hacia la creación de Estados capaces de orientar la solución a sus problemas de pobreza y desarrollo. A nivel práctico la investigación permite brindar recomendaciones técnicas a la institución encargada de la política pública de acción contra minas en Colombia, en un escenario de fatiga de donantes frente a la acción integral contra minas y las presiones por la asignación de recursos a nuevos temas en la agenda global tales como migración, crisis humanitarias y amenazas terroristas.

La investigación se vio limitada por la reducida disponibilidad de información oficial de los dos casos de estudio pues prevalecen las referencias a ellos de parte de los países donantes, las agencias del Sistema de Naciones Unidas o las organizaciones internacionales. Esta limitación se solventó con la consulta a expertos con conocimiento directo de los dos casos analizados. Nuevos abordajes sobre el mismo tema deberán considerar la incorporación de análisis de impacto de las intervenciones en el desarrollo de las comunidades identificadas como afectadas. El surgimiento de programas nacionales de acción contra minas asociados con la existencia de Acuerdos de Paz

en los países objeto de la investigación parece una variable interesante que puede ser abordada en nuevos análisis, particularmente frente al riesgo de uso de las minas por parte de nuevos actores armados lo cual limita la limpieza total y definitiva de los territorios.

En Colombia, el fortalecimiento de la instancia de coordinación es un punto fundamental en el fortalecimiento de la institucionalidad del tema y la claridad de roles para la toma de decisiones. Lo que anteriormente constituía un punto de debate por las tareas compartidas entre la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Defensa Nacional en relación con la acreditación de los operadores de desminado humanitario (civiles y militares), la asignación territorial de las tareas de desminado humanitario y la restricción de seguridad en zonas de alta contaminación, ha sido efectivamente resuelto a través de la implementación del Decreto 672 de 2017. Sin embargo, según reportes del sector, las tensiones se mantienen en materia de asignación de zonas y de intercambio de conocimiento entre operadores civiles y militares. En este sentido y dado que a largo plazo, será la capacidad nacional la encargada de completar el programa de desminado, es importante impulsar las tareas de intercambio de experiencias entre operadores dadas la experiencia técnica específica de cada uno de ellos.

Colombia se encuentra actualmente en un escenario de pos acuerdo con la guerrilla de las Farc como uno de los actores no estatales que mayor uso ha hecho de estas armas en el país y con quienes se implementó un proyecto piloto de desminado humanitario orientado atender la problemática en las áreas de mayor afectación del país y de influencia directa de esta guerrilla. En este escenario, es de alta importancia la consideración del impulso a la política de lucha contra las minas a fin de reducir el número de víctimas futuras, atender y reparar a las víctimas actuales y descontaminar las tierras afectadas para un efectivo retorno de las poblaciones desplazadas y desarrollo de las comunidades afectadas.

En este sentido se puede concluir que la nacionalización de la capacidad para el desminado humanitario en los casos de Afganistán y Camboya y la apropiación nacional a nivel de gobierno más avanzada en Camboya que en Afganistán y enmarcadas en las entidades vinculadas a la coordinación de la política de acción contra minas en Camboya y Afganistán ha favorecido tanto la coordinación del sector como el progreso operacional de las tareas de limpieza. De igual forma ha facilitado la interlocución de los programas nacionales con la cooperación internacional favoreciendo el flujo de recursos humanos, técnicos y financieros para fortalecer la lucha contra las minas antipersonal en estos países. Sin embargo, la reducción de los flujos financieros de parte de los donantes marca una alerta importante para Colombia en relación con los resultados esperados de las intervenciones y la necesidad de rendición de cuentas.

Entre los principales aspectos que se pueden recomendar para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en Colombia -derivados de las lecciones aprendidas del caso de Afganistán y Camboya- se pueden establecer tres tareas fundamentales: el fortalecimiento de las labores de gerencia y coordinación, el aumento gradual y sostenido de la capacidad operacional y el mantenimiento de un adecuado relacionamiento internacional con base en la entrega de resultados de impacto de las intervenciones.

### **Fortalecimiento de las labores de gerencia y coordinación.**

Si bien el concurso de varias entidades del Estado a nivel central y territorial es fundamental para el alcance de los objetivos de la política pública, la superación del problema y la atención de los compromisos derivados de la suscripción de la Convención de Ottawa; requiere la implementación de mejoras en materia de gerencia de las operaciones y coordinación del sector. Dada la competencia por los recursos de cooperación internacional, se identifica que los aportes

de la metodología de planeación por proyectos y de seguimiento a través del Cuadro de Mando Integral (Balance Score Card) de Afganistán pueden ayudar a Colombia en la materia. De igual forma el esquema de coordinación de abajo hacia arriba con las autoridades territoriales de Camboya, permite una adecuada intervención según las prioridades regionales. Otros aspectos a tener en cuenta son:

- Impulso a la gestión interinstitucional e intersectorial para la identificación de sinergias y puntos de apoyo e impulso de la política pública de acción contra minas, en particular con las políticas prioritarias para el gobierno nacional en la fase de pos acuerdo.
- Incremento del entrenamiento del personal nacional para lograr una nivel de experiencia y conocimiento técnico suficiente para la toma de decisiones de intervención, la coordinación y el monitoreo de las actuaciones de los operadores en desminado.
- Mejora en los procesos de gestión territorial y enlace comunitario para la identificación de los mayores impactos comunitarios por la presencia de minas y para la priorización de intervenciones.
- Incremento del monitoreo territorial a las intervenciones y fortalecimiento del rol de las autoridades territoriales para el impulso de programas asociados a la acción contra minas en sus jurisdicciones.

### **Aumento gradual y sostenido de la capacidad operacional nacional**

Si bien a la fecha Colombia no cuenta con un estudio de línea de base que permita cuantificar la extensión de las áreas con sospecha de contaminación se cuenta con las referencias propuestas en el Plan Estratégico 2016-2021 en el cual se estima una contaminación nacional de 51.244.350 metros cuadrados. Para ello el aumento gradual y sostenido de la capacidad de operación nacional es la alternativa propuesta para limpiar esta contaminación. En este aspecto Colombia cuenta con

desminadores nacionales que representan cerca del noventa por ciento de la capacidad nacional acreditada, siendo las tareas de Disposición de Artefactos Explosivos (EOD) relacionada con personal extranjero en las organizaciones civiles de desminado humanitario debido a la falta de personal experto en la materia en el país, por fuera de las fuerzas militares.

En este aspecto la experiencia de Afganistán es un buen ejemplo en la creación y fortalecimiento de organizaciones nacionales de desminado que por sus altos estándares cuentan con la confianza de los donantes y que actualmente son las encargadas de las operaciones de limpieza en el país. En el caso camboyano, existe una sola organización nacional, el CMAC, la cual ha aumentado su capacidad nacional con la incorporación de las técnicas de desminado mecánico y canino y que desarrollo efectivos programas de enlace comunitario para facilitar su trabajo en las áreas afectadas.

A nivel técnico las principales recomendaciones para Colombia están orientadas hacia fortalecer los modelos de enlace comunitario. En ellos, la priorización de intervenciones y la planeación basada directamente en el trabajo con la comunidad representan una lección importante para Colombia por cuanto refleja unos procesos sistemáticos, sostenibles y con información de calidad. La participación de las comunidades afectadas y la recolección de información directamente en las zonas de riesgo demuestran una mayor calidad de datos así como una comprensión amplia de la contaminación, del tipo de riesgo y del impacto derivado de la presencia de minas. Por otro lado resulta importante ver como la información construida desde las comunidades directamente por cuanto el proceso ha permitido avanzar en la construcción de criterios de priorización y variables dentro de cada criterio de los temas mínimos que se deben tener en cuenta durante un proceso de planeación de las intervenciones

En este sentido las principales recomendaciones en la materia incluyen las siguientes:

- Aumento de los programas de entrenamiento especializados para generar cuadros directivos y con perfil de gerentes de operaciones entre los desminadores actuales.
- Mantenimiento de la vinculación del personal militar adscrito a la Brigada de Desminado Humanitario del Ejército y el Grupo de Desminado de la Armada Nacional. Este aumento de capacidad además de hombres, herramientas y presupuesto requiere un refuerzo en los aspectos de enlace comunitario para facilitar las relaciones de confianza con las comunidades en zonas de riesgo.
- Facilitar el intercambio de experiencias entre los operadores nacionales –militares y civiles- así como e intercambio de experiencias con operadores internacionales para adaptar las herramientas de desminado a las condiciones geográficas del país y a las características de la contaminación.

### **Relacionamiento internacional con base en entrega de resultados de impacto.**

La acción contra minas en el mundo cuenta con un grupo de países donantes tradicionales que han sido los abanderados del apoyo a este tema desde la promulgación de la Convención de Ottawa. El apoyo de estos estados y los flujos de cooperación técnica y financiera en la materia ha sido un elemento fundamental en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de Afganistán y Camboya. En los dos casos de estudio se pudo evidenciar periodos de crisis por disminución de los flujos financieros de cooperación para la acción contra minas o por pérdida de credibilidad ante los donantes por la falta de resultados claros en la implementación de los programas de minas. En ese sentido Colombia requiere presentar de manera clara y sostenida los requerimientos de cooperación que permitan articular esfuerzos y potenciar el tema. Ente las principales recomendaciones en esta materia se encuentran:



- Fortalecer el conocimiento técnico de las entidades con competencia en el tema en particular con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, para una adecuada canalización de recursos según las necesidades de intervención del país.
- Generar mayor visibilidad sobre los impactos del uso de los recursos de cooperación asociados a la acción contra minas en Colombia y desarrollo de jornadas de rendición de cuentas de los principales receptores de los recursos y sus donantes.
- Brindar claridad en la información sobre el progreso en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suscripción de la Convención de Ottawa y el plazo de limpieza otorgado a Colombia hasta marzo de 2021.
- Concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad nacional sin trasladar dependencias entre entidades y facilitando el intercambio de experiencias técnicas.
- Articular los programas de acción contra minas con otras políticas prioritarias en la fase de pos acuerdo que permitan un mayor impacto en las intervenciones planeadas.
- Fortalecer la implementación de las medidas relacionadas con la acción contra minas y contenidas en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, especialmente en materia de víctimas, reincorporación social y económica, dejación de armas y las sanciones aplicables frente al reconocimiento de culpa y entrega de información.
- Promover el intercambio de experiencias con los países de mayor afectación, dos de los cuales acá se han estudiado, de manera que puedan implementarse en menor tiempo y a más bajo costo los aprendizajes de años de experiencia mundial en materia de descontaminación de las tierras afectadas por MAP, MUSE y AEI.

Como conclusión general se puede mencionar que Colombia, como Estado, ha desarrollado a partir de la promulgación de la Ley 759 de 2002, una capacidad sostenida para el impulso de la

política nacional de lucha contra las minas antipersonal. Estos años han facilitado el conocimiento de la afectación y las necesidades de atención de las comunidades afectadas, siendo aún poco claro establecer un momento de cese definitivo del uso de estas armas proscritas dentro del derecho internacional. En este momento de país en el cual se cuenta con un Acuerdo Final, se vislumbra la posibilidad real de avanzar de manera acelerada en la descontaminación y limpieza de los territorios afectados por las minas. El mayor aprendizaje de los dos casos estudiados se da en la creación y fortalecimiento de una estructura clara de coordinación y la superación de la fase preparatoria para avanzar en la fase de limpieza masiva.

El alistamiento que puedan hacer las entidades competentes para este tema es fundamental durante los primeros años de la implementación y el impulso a las operaciones de desminado, prevención y atención a las víctimas en las zonas de alta afectación, será una posibilidad de impulsar y construir la tan anhelada paz territorial.

## Referencias Bibliográficas

- Afghanistan Mine Action Coordination Center*. (20 de 06 de 2016). Obtenido de Afghanistan Mine Action Coordination Center: <http://www.macca.org.af/macca/maps/apminebanconvention>. (20 de 05 de 2019). Obtenido de apminebanconvention: [https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/art5\\_extensions/2019-Extension-Request-Cambodia.pdf](https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/clearing-mined-areas/art5_extensions/2019-Extension-Request-Cambodia.pdf)
- ATC. (2015). *Afghan Technical Consultants ATC*. Recuperado el 16 de 08 de 2015, de Afghan Technical Consultants ATC: <http://www.atc-wlfdngo.org.af/about/assets-capacities.html>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bolton, M. (2010). *Foreign aid and landmine clearance. Governance, politics and security in Afghanistan, Bosnia and Sudan*. Londres: I.B. tAURIS & Co Ltd.
- Bunran, C. (18 de Septiembre de 2009). CMAC. Jefe de Operaciones y planeación. (D. M. Mesa, Entrevistador)
- (2016). *Cambodia Mine ERW Victim Information System Report*. Phnom Penh: CMAA.
- Cambodian Mine Action Center. (28 de 07 de 2010). *Cambodian Mine Action Center*. Obtenido de Cambodian Mine Action Center: <http://cmac.gov.kh/>.
- Cartografía, D. d. (20 de 07 de 2016). *Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/afghanis.pdf>
- Carvajal, L. (2005). Tres años del gobierno Uribe (2002-2005): un análisis con base en conceptos dicotómicos de política exterior. *OASIS*(11), 135-149.

Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra - GICHD. (2006). *Guidebook on Detection Technologies and Systems for Humanitarian Demining*. Ginebra: GICHD.

Chan, S. (2013). Munitions Risk Education in Cambodia. *The journal of ERW and mine action* 17.1, 38.

CMAC. (01 de 12 de 2012). *20 years CMAC's achievements in mine action*. Obtenido de Cambodian Mine Action Center 1992-2012: <http://cmac.gov.kh/en/article/publications/annual-reports/cmac-20-years-achievement.html>

CMAC Cambodian Mine Action Center. (01 de Enero de 2014). *Cambodian Mine Action Center*. Recuperado el 20 de 05 de 2016, de Cambodian Mine Action Center: <http://cmac.gov.kh/en/article/progress-summary-report/cmacs-mineuxo-clearance-achievements.html>

CMAC, O. S. (14 de Septiembre de 2009). *Cambodian Mine Action Center Mission to Colombia*. (D. M. Mesa, Entrevistador)

Collier, P. y. (2002). Greed and Grievance in Civil War. *Centre for the Study of African Economies Working Paper No. 160*.

*Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción Y Transferencia de Minas Antipersonal Y sobre su Destrucción*. (18 de 09 de 1997). Obtenido de [http://www.cinu.org.mx/temas/asun\\_hum/conv\\_ottawa.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/asun_hum/conv_ottawa.htm)

Corral, J. (2003). Los programas de la Comisión Europea: el caso Camboya. *Revista CIBOD d'Afers Internationals*. Número 64, 123-153. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de Revista CIBOD d'Afers Internationals Número 64: [www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/articlle/download/28345/28179](http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/articlle/download/28345/28179)

Cuellar Laureano, R. (agosto de 2012). *Revista de Relaciones Internacionales*. Universidad Autónoma de México. Obtenido de Geopolitics. Origin of the Concept and its Evolution:

[http://www.academia.edu/19309062/\\_Geopol%C3%ADtica.\\_Origen\\_del\\_concepto\\_y\\_su\\_evoluci%C3%B3n\\_de\\_Rub%C3%A9n\\_Cu%C3%A9llar\\_Laureano](http://www.academia.edu/19309062/_Geopol%C3%ADtica._Origen_del_concepto_y_su_evoluci%C3%B3n_de_Rub%C3%A9n_Cu%C3%A9llar_Laureano)

Cuervo, J. I., Bechara Gómez, E., & Hinestroza Arenas, V. (2007). *Justicia transicional: modelos y experiencias internacionales. A propósito de la ley de justicia y paz* (Primera ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (16 de 02 de 2009). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 20 de 04 de 2014, de Departamento Nacional de Planeación: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Diehl, P. (1991). Geography and War: A Review and an Assessment of the Empirical Literature. *International Interactions, Vol. 17*, 11-27.

Dirección Descontamina Colombia. (30 de 04 de 2018). *Informe Artículo 7 2017*. Obtenido de [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Informe\\_Art7\\_2017.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/Informe_Art7_2017.pdf)

Dirección Descontamina Colombia. (15 de 05 de 2019). *accioncontraminas.gov.co*. Obtenido de [accioncontraminas.gov.co: http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Bases-de-Datos.aspx](http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Bases-de-Datos.aspx)

Dirección para la acción integral contra minas antipersonal. (05 de Agosto de 2010). *Solicitud de Extensión*. Recuperado el 10 de Julio de 2016, de [http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/2010\\_Solicitud\\_Extension\\_Plazo\\_Articulo%205.pdf](http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/2010_Solicitud_Extension_Plazo_Articulo%205.pdf)

Directorate for Mine Action Coordination b. (<http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2018/06/Fast-Facts-4th-Qtr-1397-January-to-March-2018.pdf> de marzo de 2018). *Fast Facts January to March 2018*.

DMAC. (2017). *MAPA Annual Report 1395*. Obtenido de <http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2017/03/MAPA-Annual-Report-1395-2.pdf>

DMAC. (21 de 05 de 2018). Obtenido de DMAC: <http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2019/01/Fast-Facts-3rd-Qrtr-1397-Oct-to-Dec-2018.pdf>

DNP. (16 de 02 de 2009). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 4 de 08 de 2015, de CONPES 3567 DE 2009: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Resumen%20Ejecutivo%20Politica%20Nacional%20de%20Accionn%20Integral%20contra%20Minas%20Antipersonal%202009-2019.pdf>

Dunne T., K. M. (2010). *International Relations Theories*. Oxford: Oxford University Press.

Eaton, B. (02 de 2005). *Landmine Impact Survey Data and Planning for Reconstruction* . Recuperado el 10 de 08 de 2015, de Survey Action Center: [http://www.aims.org.af/service/s/sectoral/security/mine\\_action/landmine\\_impact\\_survey.pdf](http://www.aims.org.af/service/s/sectoral/security/mine_action/landmine_impact_survey.pdf)

El Tiempo. (16 de Febrero de 2015). *Desminado humanitario vale US\$ 100 millones*. Recuperado el 10 de 07 de 2016, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/desminado-en-colombia-habla-el-director-del-programa-presidencia-contraminas/15253505>

Escobar, A. (2015). *Desarme, desmovilización y reintegración en Camboya*. Recuperado el 02 de 10 de 2014, de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122013000100004&lng=es&tlng=](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122013000100004&lng=es&tlng=)

Escola de Cultura de Pau, Afganistán en Base de Datos sobre conflictos y Construcción de Paz. (19 de 06 de 2018). *Base de Datos de la escola de cultura da pau*. Recuperado el 28 de 08 de 2015, de Base de Datos de la escola de cultura da pau: [escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=38&paramidioma=0](http://escolapau.uab.es/conflictosypaz/ficha.php?idfichasubzona=38&paramidioma=0)

Evans, R. (25 de 07 de 2010). Afghanistan war logs: how the IED became Taliban's weapon of choice. *The Guardian*, págs. <http://www.theguardian.com/world/2010/jul/25/ieds-improvised-explosive-device-deaths>.

Evans, R. (25 de Julio de 2010). Afghanistan war logs: How the IED became Taliban's weapon of choice. *The Guardian*. Obtenido de <https://www.theguardian.com/world/2010/jul/25/ieds-improvised-explosive-device-deaths>

Florence, C. B., & Freedman, J. (Julio de 1991). *Evaluation of the Mine Clearance Programme in Afghanistan*. Obtenido de <https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Evaluation-Afghanistan-CIDA-Jul1991.pdf>

Foreign Policy. (2014). *Fragile States 2014*. Recuperado el 25 de 08 de 2015, de Fragile States 2014: <http://foreignpolicy.com/fragile-states-2014/>

Fruchet, P. (Febrero de 2006). Landmine Impact Survey of Afghanistan. *Journal of Mine Action*(9.2).

GICHD. (2004). *A guide to mine action*. Geneva.

GICHD. (2005). *Mine Action: Lessons and Challenges*. Ginebra: GICHD.

GICHD. (2010). *A guide to mine action. Fourth Edition*. Geneva: GICHD Fourth Edition.

GICHD. (01 de 08 de 2012). *Land Rights and Mine Action in Afghanistan*. Obtenido de GICHD: <http://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/LandRights-MA-Afghanistan-Aug2012.pdf>

GICHD. (2012). *Transitioning mine action programmes to national ownership. Cambodia*. Geneva: GICHD.

GICHD. (2012). *Transitioning Mine Action to National Ownership. Afghanistan*. Geneva: GICHD.

Gildestad, B. (02 de 2005). *Cost benefit analysis of mine clearance operations in Cambodia*.

Obtenido de GICHD: <http://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Report-MineActionCambodia-Gildestad-2005.pdf>

Gobierno de Camboya. (08 de 06 de 2018). *STATEMENT OF CAMBODIA ON ARTICLE 5*

*IMPLEMENTATION*. Obtenido de <https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/IWP/IM-June18/Statements/3-Cambodia-Art.5-8June2018.pdf>

Gobierno de Camboya. (08 de 06 de 2018). *STATEMENT OF CAMBODIA ON VICTIM*

*ASSISTANCE*. Obtenido de <https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/IWP/IM-June18/Statements/2-Cambodia-VA-7June2018.pdf>

Griffiths, A. (2003). Mechanical Application in demining: modernising clearance methods.

*Journal of Mine Action Issue 7.3*.

Hall, S. (2014). *Mine Action in Afghanistan: a success history in danger*. Obtenido de

<http://samuelhall.org/REPORTS/UNMAS%20Evaluation.pdf>

Hall, Samuel. (2012 de 2012). *Community based approaches for improving MRE and perceptions*

*of deminers*. Obtenido de <http://samuelhall.org/REPORTS/Mine%20Risk%20Education%20and%20Perception%20of%20Deminers.pdf>

Hayter, D. (2003). The Evolution of Mine Detection Dog Training. *Journal of Mine Action Issue*

*7.1*.

Houliat, P. (31 de 03 de 2016). Experto EOD Handicap International. (D. M. Mesa, Entrevistador)

Humphreys, M. (2003). *Economics and Violent Conflict*. Cambridge: Harvard University.

Obtenido de [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Economics\\_and\\_Violent\\_Conflict.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Economics_and_Violent_Conflict.pdf)

ICBL. (1999). *Landmine Monitor 1999*.

ICBL. (2010). *Landmine Monitor 2010*. Geneva: ICBL.



ICBL. (29 de 05 de 2015). *LANDMINE MONITOR 2015*. Obtenido de LANDMINE MONITOR 2015: <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/colombia/casualties-and-victim-assistance.aspx>

ICBL. (09 de 5 de 2017). *Landmine Monitor 2017*. Recuperado el 01 de 08 de 2015, de THE MONITOR: <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2017/landmine-monitor-2017/major-findings.aspx>

IMAS 01.10. (01 de 01 de 2003). *MINEACTIONSTANDARDS.ORG*. Obtenido de mineaction standards.org: <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-01/IMAS-01-10-Ed2-Am8.pdf>

International Campaign to ban landmines ICBL. (9 de 05 de 2017). *Landmine and cluster munition monitor*. Recuperado el 9 de 05 de 2014, de Landmine and cluster munition monitor: <http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2017/landmine-monitor-2017/major-findings.aspx>

International Crisis Group. (02 de 07 de 2015). *On Thinner Ice: The Final Phase of Colombia's Peace Talks*. Recuperado el 02 de 08 de 2015, de Crisis Group Latin America Briefing N°32: [http://www.crisisgroup.org/~media/files/latin-america/colombia/b032-on-thinner-ice-the-final-phase-of-colombia-s-peace-talks.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/files/latin-america/colombia/b032-on-thinner-ice-the-final-phase-of-colombia-s-peace-talks.pdf)

Kalyvas, S. N. (2001). La violencia en medio de la guerra civil. Esbozo de una teoría. *Análisis Político*, No. 42, 3.-25.

Kanith, R. (14 de Septiembre de 2009). CMAC. Director del Departamento de Entrenamiento, investigación y desarrollo. (D. M. Mesa, Entrevistador)

- Kendellen, P. F. (2006). Afganistan Landmine Impact Survey. *Journal of Mine Action*, Artículo 16. Obtenido de Journal of Mine Action: <http://commons.lib.jmu.edu/cisr-journal/vol9/iss2/16>
- Keohane, R. o. (1977). Realismo e Interdependencia compleja. En R. o. Keohane, *Power and Interdependence. World Politics in transition* (págs. 23-37). Boston: Little Brown.
- Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial. En R. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal* (págs. 13-38). Buenos Aires: GEL.
- Lahuerta, Y., & Altamar, I. (01 de 03 de 2002). *Archivos de Economía*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Lahuerta, Y., & Altamar, I. (02 de 03 de 2002). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 25 de 11 de 2014, de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co): <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/Laerradicaciondelasminasantipersonal>
- Lahuerta, Yilberto. (17 de 09 de 2003). *Impactos económicos generados por el uso de minas antipersonal en Colombia*. Recuperado el 16 de 09 de 2015, de Departamento Nacional de Planeacion: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/235.pdf>
- Land, T. (03 de 2000). *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*. Obtenido de European Centre for Development Policy Management (ECDPM: <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-14-Implementing-Institutional-Capacity-Development-Operational-Issues.pdf>
- LeBrun, E., & Damman, S. (2009). *LeBrun E., Damman S., 2009, 'Addressing explosive ordnance in peace processes*. Obtenido de Centre for Humanitarian Dialogue: [http://www.hdcentre.org/uploads/tx\\_news/3briefingpapernegotiatingdisarmament.pdf](http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/3briefingpapernegotiatingdisarmament.pdf)

- Linden, F. V. (07 de 2007). *The Politics of Mine Action. Case study: Afghanistan*. Recuperado el 01 de 08 de 2018, de Geneva International Center for Humanitarian Demining: <http://www.gichd.org/mine-action-resources/publications/detail/publication/the-politics-of-mine-action/#.VeYyY2d0zcs>
- MACCA. (05 de 2006). *The way ahead*. Obtenido de Mine Action Coordination Center of Afghanistan: <http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2017/03/The-Way-Ahead.pdf>
- Maresca, L., & Maslen, S. (2008). *The Banning of Anti-Personnel Landmines. The Legal Contribution of the International Committee of the Red Cross 1955–1999*. Cambridge University Press.
- Maslen, S. (2001). *Anti-Personnel Minas under Humanitarian Law. A view from Vanishing Point*. Intersentia Transnacional Publishers .
- Mathiensen, T. (Abril de 1999). ¿Cuál es la teoría mas adecuada para explicar las relaciones colombia-estados unidos entre 1986 y 1994? (U. d. Andes, Ed.) *Colombia Internacional*, 39-53.
- McLean, I. (05 de 05 de 2003). *GICHD.ORG*. Obtenido de GICHD.ORG: <https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/MDD.pdf>
- MFAA. (09 de 2013). *The Milenium Development Goals 2013*. Obtenido de Ministry of Foreign Affairs Afganistan: <http://mfa.gov.af/Content/files/MDG%20REPORT%20SEP%202013-2.pdf>
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton: Princeton University Press.
- Minami, K. (15 de Septiembre de 2009). JICA. Asesor para entrenamiento y coordinadora proyecto JICA/CMAC. (D. M. Mesa, Entrevistador)

Mine Action Centre for Afghanistan. (01 de 04 de 2016). *Mine Action Centre for Afghanistan.*

*Contamination status of districts in Afghanistan.* Recuperado el 15 de 07 de 2016, de Mine Action Centre for Afghanistan: <http://i0.wp.com/www.macca.org.af/macca/wp-content/uploads/2014/02/Contamination-Status-of-Districts-in-Afghanistan-April-2016-2.png>

Ministero de Relaciones Exteriores. (11 de Septiembre de 2015). *Colombia ratificó la Convención*

*sobre la prohibición de Municiones en Racimo.* Recuperado el 20 de 07 de 2016, de Mision Permanente de Colombia ante ONU New York: <http://nuevayork-onu.mision.gov.co/newsroom/news/2015-09-11/5052>

Naciones Unidas. (12 de 1988). Obtenido de Resolucion 43/139 Situation of human rightst in

Afghanistan : [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/43/139](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/43/139)

Naciones Unidas. (31 de 10 de 1988). *Resolution 622 (1988).* Obtenido de [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/49/IMG/NR054149.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/49/IMG/NR054149.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/49/IMG/NR054149.pdf?OpenElement)

Naciones Unidas. (2001). *AGREEMENT ON PROVISIONAL ARRANGEMENTS IN*

*AFGHANISTAN PENDING THE RE-ESTABLISHMENT.* Obtenido de <https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001>

Naciones Unidas. (20 de 12 de 2001). *S/RES/1386 (2001) Resolución 1386 (2001) Consejo de*

*Seguridad.* Obtenido de Resolución 1386 (2001) Consejo de Seguridad: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1386%20(2001))

Naciones Unidas. (01 de 01 de 2002). *Afganistan / Pakistan UNGOMAP Mandato.* Recuperado el

10 de 07 de 2016, de Afganistan / Pakistan UNGOMAP Mandato: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/ungomap/mandate.html>

Naciones Unidas. (2015). Opening Remarks 18th International Meeting of Mine Action National

Directors and UN Advisors.

- Nakamura, A. (28 de 02 de 2017). (M. Peñalosa, Entrevistador)
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mexico: FCE.
- OCDE. (2012). *From aid to development*. OCDE Publishing . Obtenido de OCDE:  
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/0111101e.pdf?expires=1470868296&id=id&accname=guest&checksum=8D0A95615930C0E200D77EBA19ABD567>
- OECD. (2015). *States of Fragility 2015: Meeting post-2015 ambitions*. (O. Publishing, Ed.) Paris.
- OECD. (2018). *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Obtenido de [http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents\\_web.pdf](http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf)
- Oszlak, O. (2005). *ESAP*. Obtenido de Políticas sectoriales y transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina de Menen a Kirchner : [http://cdim.esap.edu.co/BancoCocimiento/P/politicas\\_sectoriales\\_transformacion\\_estatal\\_y\\_gobernabilidad\\_en\\_la\\_argentina/politicas\\_sectoriales\\_transformacion\\_estatal\\_y\\_gobernabilidad\\_en\\_la\\_argentina.asp](http://cdim.esap.edu.co/BancoCocimiento/P/politicas_sectoriales_transformacion_estatal_y_gobernabilidad_en_la_argentina/politicas_sectoriales_transformacion_estatal_y_gobernabilidad_en_la_argentina.asp)
- PAICMA. (2014). *La acción integral contra minas antipersonal en el ámbito internacional*. Bogotá.
- Pardo, R. &. (2004). *Violencia, paz y política exterior en Colombia*.(pp.153-233). . Bogotá: Colección Pretextos No.25 FIGRI Universidad Externado de Colombia.
- Peters, G. (2003). Institucionalismo internacional. En G. Peters, *El nuevo Institucionalismo* (págs. 187-206). Barcelona: Gedisa.
- Phumro, O. (29 de 08 de 2017). Entrevista2. (D. Peñalosa, Entrevistador)
- PNUD. (30 de 04 de 2016). *Finish the job. An independent review of the mine action sector in Cambodia*. Obtenido de <https://www.gichd.org/fileadmin/GICHD-resources/rec-documents/Cambodia-Sector-Review-Final-Report-GICHD.pdf>

Programa Presidencial para la acción integral contra minas antipersonal - PAICMA. (09 de 2012).

*Compendio de normas sobre la acción contra minas en Colombia*. Recuperado el 15 de 08 de 2014, de Programa Presidencial para la acción integral contra minas antipersonal - PAICMA: <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Normatividad%20AICMA%20Septiembre%202012.pdf>

Punhro, O. (01 de 02 de 2017). CMAC visit to Colombia. (M. Peñalosa, Entrevistador)

Repetto, F. (10 de 2003). *Universidad de Panamá*. Obtenido de VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047522.pdf>

Rong, H. C. (09 de Junio de 2009). CMAA Secretario General. (D. M. Mesa, Entrevistador)

Rosas H., A. (12 de enero de 2019 de Sin mes de 2008). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. Obtenido de Política y Cultura: <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=26711160006>

Saavedra-Echeverry, S. (2017). Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional historico. *Papel Político 21(1)*, 81-100. Obtenido de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/18188>

Samuel, H. (2014). *Mine Action in Afghanistan: a Success Story in Danger. An Evaluation of UNMAS*. UNMAS.

Sartori, G., & Morlino, L. (1994). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

Sikkinki, K. (1993). *Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasuk y la Argentina*. Obtenido de [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/Sikkink.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sikkink.pdf)

Silva, M. (01 de 09 de 2018). (M. Peñalosa, Entrevistador)

Stathis, K. (42). La violencia en meido de la guerra civil. Esbozo de una teoria. *Análisis Político*(42), 3-25.

Tatiana, M. (Abril de 1999). ¿Cuál es la teoría mas adecuada para explicar las relaciones colombia-estados unidos entre 1986 y 1994? (U. d. Andes, Ed.) *Colombia Internacional*, 39-53.

The fund for Peace. (2016). *Fragile States Index 2016*. Washington: The fund for peace.

The Halo Trust. (03 de 08 de 2015). *The Halo Trust*. Obtenido de The Halo Trust: <http://www.halotrust.org/where-we-work/afghanistan>

*The journal of ERM and Mine Action*. (2015). Recuperado el 12 de 08 de 2015, de [www.jmu.edu/cisr/journal/past-issues.shtml](http://www.jmu.edu/cisr/journal/past-issues.shtml)

The Ministry of Foreign Affairs of Japan . (01 de 03 de 2005). *The Ministry of Foreign Affairs of Japan* . Recuperado el 03 de 08 de 2015, de Evaluation of Japan's Anti-personnel Mine Action Assistance Policy : <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2004/text-pdf/mine.pdf>

UNDP. (02 de 1999). *Capacity development: a UNDP premier*. Obtenido de [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG\\_PrimerReport\\_final\\_web.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-development-a-undp-primer/CDG_PrimerReport_final_web.pdf)

UNDP. (2015). *Human Development Reports*. Recuperado el 22 de 08 de 2015, de Human Development Reports: <http://hdr.undp.org/en/data>

UNDP Cambodia . (05 de 02 de 2014). Obtenido de Anual Project Report 2013: <http://www.kh.undp.org/content/cambodia/en/home/library/poverty/clearing-for-results---annual-report-2013.html>

United Nations. (03 de 2017). *Mapa Fast Fact*. Obtenido de [http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2017/04/MAPA-Fast-Facts-Jan-March-2017-\\_3\\_-7.pdf](http://dmac.gov.af/wp-content/uploads/2017/04/MAPA-Fast-Facts-Jan-March-2017-_3_-7.pdf)

*United Nations Mine Action Centre for Afghanistan*. (01 de 01 de 2016). Recuperado el 10 de 07 de 2016, de United Nations Mine Action Centre for Afghanistan: <http://www.macca.org.af/macca/macca/>

UNMACCA. (02 de 2017). *UNMACCA*. Obtenido de United Nations Mine Action Center for Afganistan: <http://www.macca.org.af/macca/wp-content/uploads/2017/02/MAPA-Fast-Facts-October-December.pdf>

UNMAS. (2017). *Annual Report* . Obtenido de [http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/Annual\\_Report\\_2017\\_0.pdf](http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/Annual_Report_2017_0.pdf)

Vargas H., J. G. (01 de 2012). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Obtenido de Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.

Yokobayashi, N. (28 de 02 de 2017). Seminario de cooperación sur sur Camboya Colombia. (M. Peñalosa, Entrevistador)



## **Anexos**

### **Anexo 1: Aproximación Técnica al Desminado Humanitario**

La Convención de Ottawa define mina antipersonal como “toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas” (Convención de Ottawa, 2018). Las minas antipersonal (MAP) pueden ser definidas, por tanto, como trampas explosivas, de producción en masa, operadas por las víctimas (Maslen, 2001, p 56). Según el Glosario Nacional de Términos para la Acción Integral contra Minas Antipersonal de Colombia, por *accidente* se entiende un acontecimiento indeseado causado por minas antipersonal o municiones sin explotar que causa daño físico y/o psicológico a una o más personas.

Un *Artefacto Explosivo Improvisado* (AEI) es un artefacto fabricado de manera artesanal, diseñado con el propósito de causar la muerte o daño físico utilizando el poder de una detonación. Según su objetivo táctico, los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) pueden ser producidos con diferentes tipos de materiales, iniciadores, tamaños y contenedores. Típicamente están compuestos por una carga explosiva, un detonador y un sistema de iniciación, pero pueden ser concebidos en combinación con químicos tóxicos, toxinas biológicas, material radioactivo y/o elementos generadores de metralla. (Programa Presidencial para la acción integral contra minas antipersonal - PAICMA, 2012).

Para 1980, se da la adopción de la Convención de Naciones Unidas para la prohibición o restricción del uso de ciertas armas convencionales que pueden tener heridas excesivas o efectos

indiscriminados. En el marco de esta Convención y de sus Protocolos Adicionales es que se da la restricción al uso de las minas y armas de fragmentación con contenidos no detectables por rayos x. De esta Convención puede decir que se deriva la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Tránsito de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción de 1997. El logro de este desarrollo normativo internacional se dio por cuanto se evidenció el impacto humanitario del uso de las minas para las comunidades, la sociedad y el Estado (Maslen, 2001).

En 1995 luego de una primera conferencia de revisión de la Convención de Ciertas Armas Convencionales y de manera previa a la existencia de la Convención de Ottawa, un grupo de activistas provenientes de distintas organizaciones humanitarias y agrupadas en la Campaña Internacional para la prohibición de las Minas - ICBL, con apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, llamó la atención a la comunidad internacional sobre las razones necesarias avanzar en la formalización de instrumentos legales internacionales para contener los impactos humanitarios del uso de estas armas (GICHD, 2004) .

Entre los principales argumentos se identificaban los costos humanitarios y socioeconómicos relacionados con los costos humanos no sólo en términos de víctimas –combatientes y no combatientes- sino en términos de la afectación psicológica causada; su afectación médica y psicológica de largo plazo; las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y sus principios de proporcionalidad, distinción y humanidad y la afectación no sólo de las víctimas directas sino de las comunidades habitantes de zonas minadas; por los obstáculos que representan las tierras minadas para el desarrollo, el retorno de poblaciones desplazadas y el acceso a servicios básicos como salud y rehabilitación para las víctimas sobrevivientes. (International Campaign to ban landmines ICBL, 2017).

El desminado humanitario, junto a la prevención y la asistencia a víctimas, es uno de los pilares de la acción contra minas, y si bien resulta ser el de mayor costo también ha sido el de mayor desarrollo en la acción contra minas. El desminado incluye, además de las indicadas anteriormente, tareas complementarias de documentación post-limpieza, enlace con la comunidad y entrega de las tierras despejadas (GICHD, 2004). Para superar el problema, los métodos de limpieza de las minas han cambiado poco desde su desarrollo inicial y las principales modificaciones se han dado en el proceso y los estándares, y no tanto en las técnicas usadas. En esencia existen dos tipos de desminado: el desminado de tipo humanitario y el desminado con objetivo militar. Quizá la mayor diferencia radica en que mientras el desminado humanitario tiene diferentes propósitos y estándares relacionados con la atención al impacto humanitario de las minas, por su parte el desminado militar hace parte integral de las operaciones militares en forma de apertura de camino para garantizar el paso seguro de las tropas (GICHD, 2004).

La gran mayoría de programas de desminado alrededor del mundo, usan una combinación de técnicas de desminado con tecnología de fácil uso. Existen actualmente tres técnicas principales de desminado: el de tipo manual, de tipo mecánico y el desminado con uso de animales entrenados para ello. El más común es el desminado manual, en el cual el desminador va armado sólo con un pincho y un detector para excavar la tierra alrededor de una línea segura que se aproxime a la mina en un ángulo en el cual no la hará detonar. Cuando se está próximo a la mina ésta se remueve, se desactiva o se destruye in-situ (Bolton, 2010).