

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOBRE ERRADICACION DE MINAS ANTIPERSONAL  
EN COLOMBIA DESDE LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL**

**JUAN SEBASTIAN VARGAS MONTES**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ D.C, AGOSTO DE 2020**

**ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOBRE ERRADICACION DE MINAS ANTIPERSONAL  
EN COLOMBIA DESDE LA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONAL**

**JUAN SEBASTIÁN VARGAS MONTES**

**Trabajo de grado presentado para optar  
al título de MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANDRÉS MACÍAS**

**Director**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**BOGOTÁ, AGOSTO DE 2020**

Despierta la conciencia y un torrencial flujo de emociones y sensaciones recorren el “SER”, es el llamado del alma a ser libre, comienzan actualizaciones diarias, el presente se manifiesta desplazando a sus homólogos a un segundo grado de importancia, recargas de conocimiento llegan a la mente, ahora el cuerpo está listo para materializar la expresión del “SER”. Este manifiesto es considerado arte y se ira perfeccionando con el paso del tiempo hasta el fin de otra vida material. En memoria de Juan David Vargas Camargo, quien inspiró este proceso.

## TABLA DE CONTENIDOS

### Contenido

TABLA DE GRÁFICAS.....	5
LISTA DE ACRÓNIMOS.....	6
RESUMEN.....	7
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
<b>CAPÍTULO 1. EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>24</b>
<b>1.1 Neoinstitucionalismo Histórico.....</b>	<b>27</b>
<b>1.2 Neoinstitucionalismo Sociológico.....</b>	<b>28</b>
<b>1.3 Neoinstitucionalismo Económico o de Elección Racional.....</b>	<b>29</b>
<b>1.4 Pautas para el Análisis Neoinstitucional de las Políticas Públicas.....</b>	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO 2. DESMINADO HUMANITARIO.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1 Acercamiento al Desminado Humanitario.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Desminado Humanitario en Colombia.....</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO 3. ACTORES DEL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Actores Estatales Involucrados en el Proceso de Desminado Humanitario en Colombia ..</b>	<b>54</b>
<b>3.1.1 Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.....</b>	<b>54</b>
<b>3.1.2 Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) – Descontamina Colombia.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1.3 Ejército Nacional de Colombia.....</b>	<b>57</b>
<b>3.2 Actores No Estatales Involucrados en el Proceso de Desminado Humanitario en Colombia</b>	<b>60</b>
<b>3.2.1 The Halo Trust.....</b>	<b>60</b>
<b>3.2.2 Handicap International.....</b>	<b>61</b>
<b>3.2.3 Campaña Colombiana contra Minas (CCCM).....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 4. INTERACCIONES ENTRE LOS ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES EN EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA.....</b>	<b>65</b>
<b>4.1 Instrumento para el Análisis de las Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia.....</b>	<b>65</b>

<b>4.2 Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia .....</b>	<b>67</b>
<b>4.3 Caracterización y Análisis de las Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.1 Caracterización de Actores.....</b>	<b>72</b>
<b>4.3.2 Acciones e Influencia .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.3 Red de Influencias.....</b>	<b>77</b>
<b>4.3.4 Niveles de Interacción.....</b>	<b>78</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>96</b>

## TABLA DE GRÁFICAS

<b>Tabla 1 Perspectiva Neoinstitucional de Elección Racional. Pauta para el Análisis de las Políticas Públicas .....</b>	<b>33</b>
<b>Tabla 2 Contraste de características entre el desminado humanitario y el desminado militar .....</b>	<b>37</b>
<b>Tabla 3 Principios Rectores de la AICMA .....</b>	<b>40</b>
<b>Tabla 4 Instrumento para la recolección de información .....</b>	<b>66</b>
<b>Tabla 5 Responsabilidades y actores .....</b>	<b>69</b>
<b>Tabla 6 Matriz de Caracterización de Actores.....</b>	<b>73</b>
<b>Tabla 7 Matriz de Acciones e Influencia .....</b>	<b>75</b>

## LISTA DE ACRÓNIMOS

Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

Actividades relativas a las Minas (IMAS)

Artefactos explosivos improvisados (AEI)

Batallón de Desminado Humanitario (BIDES)

Campaña Colombiana contra Minas (CCCM)

Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP)

Comité de la Cruz Roja Internacional (CRIC)

Cruz Roja Colombiana (CRC)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Derecho Internacional Humanitario (DIH)

Derechos Humanos (DD.HH.)

Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA – Descontamina Colombia)

Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM)

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP)

Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD)

Halo Trust (*Hazardous Area Life-Support Organisation*)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

Minas antipersonal (MAP)

Mines Advisory Group (MAG)

Municiones sin explotar (MUSE)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización de Estados Americanos (OEA)

Organización Civil de Desminado Humanitario (OCDH)

Organización No Gubernamental (ONG)

Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés)

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación se enmarca en el contexto de la implementación del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, firmado entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional en 2016 y en el marco de los esfuerzos adoptados recientemente por el Estado colombiano para dar cumplimiento a los lineamientos y directrices de la Convención de Ottawa, en lo relacionado con la eliminación de la presencia de minas antipersonal y otros artefactos explosivos en las zonas inmersas en el conflicto armado interno. Este trabajo analiza, desde el enfoque neoinstitucional, la *Política Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal* en Colombia y, específicamente, al componente de desminado humanitario de dicha política. Con este propósito, la investigación adelantada estudia las relaciones de dependencia, influencia, construcción de redes y niveles de trabajo entre cuatro actores estatales y no estatales, presentes en el proceso de desminado humanitario. El análisis se realizó a partir de las Matrices de Actores Claves (MAC) que permiten determinar la tendencia a establecer o no dinámicas de cooperación. La investigación encontró que después de más de 20 años de haber iniciado la lucha para erradicar estos artefactos explosivos del territorio colombiano, aun se aquejan los efectos dañinos derivados de su accionar, y su problemática es dependiente de del contexto general del conflicto armado interno y los cultivos ilícitos como método de financiación de la misma. Por lo que el éxito de todo el accionar administrativo, estratégico y operativo del estado y de otras entidades no gubernamentales en contra de estos artefactos, está condicionado a problemáticas macro muy complejas, donde el alcance de la política pública analizada por sí sola no ha sido eficiente para lograr cumplir el objetivo soñado desde 1997, erradicar el 100% de las Minas Antipersonal del territorio colombiano.

## **PALABRAS CLAVES**

Política pública, desminado humanitario, proceso de paz, conflicto armado, enfoque neoinstitucional.

## **ABSTRACT**

This research is framed in the context of the implementation of the Final Agreement for the Termination of the Conflict and the Construction of Stable and Lasting Peace, signed between the FARC-EP and the National Government in 2016 and within the framework of the efforts recently adopted by the Colombian State to comply with the guidelines and directives of the Ottawa Convention, in relation to the elimination of the presence of antipersonnel mines and other explosive devices in areas immersed in the internal armed conflict. This work analyzes, from the neo-institutional perspective, the National Policy for Comprehensive Action against Antipersonnel Mines in Colombia and, specifically, the humanitarian demining component of said policy. With this purpose, the advanced research studies the relationships of dependency, influence, construction of networks and levels of work between four state and non-state actors, present in the humanitarian

demining process. The analysis was carried out using the Key Actors Matrices (MAC) that allow determining the tendency to establish or not cooperation dynamics. The investigation found that after more than 20 years of having begun the fight to eradicate these explosive devices from Colombian territory, the damaging effects derived from their actions are still afflicted, and their problems depend on the general context of the internal armed conflict and the illicit crops as a method of financing it. So the success of all the administrative, strategic and operational actions of the state and other non-governmental entities against these devices is conditioned by very complex macro problems, where the scope of the public policy analyzed by itself has not been efficient to achieve the goal dreamed since 1997, eradicate 100% of the Antipersonnel Mines of the Colombian territory.

## **KEYWORDS**

Public policy, humanitarian demining, peace process, armed warfare.

## INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró en 2005 que el 4 de abril sería conmemorado anualmente como el Día Internacional de Información sobre el Peligro de las minas y de Asistencia para las Actividades Relativas a las minas. A partir de esta declaratoria, se ha hecho visible a nivel global la importancia de abordar el fenómeno del minado y el uso de otros instrumentos similares en los territorios que han sido escenarios de violencia y conflicto armado, entendiéndolos como factores de peligro y grave amenaza a la seguridad, la salud y la vida de la población local o como un obstáculo para su desarrollo social y económico (Organización de las Naciones Unidas, 2020).

De igual forma, se ha enfatizado la importancia de adoptar prácticas y protocolos seguros para el desminado en los territorios que se han visto inmersos en contextos de guerra o conflicto armado y en los cuáles se ha identificado un mayor uso de estos implementos. Para ello, desde el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés), se ha avanzado en la creación de protocolos de desminado que, junto con las acciones de atención humanitaria y protección de civiles, apoyo al retorno voluntario de los desplazados internos y los refugiados, y la aplicación y defensa del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y de los Derechos Humanos (DD.HH.), han procurado por la liberación de minas y restos explosivos de guerra en los territorios y en las poblaciones afectadas.

Desde la UNMAS se convocó, coordinó y dirigió la redacción de la Estrategia de las Naciones Unidas contra las Minas 2019- 2023, cuya visión es

(...) un mundo libre de amenaza de minas, restos de explosivos de guerra (ERW), incluyendo racimo de explosivos, y artefactos explosivos improvisados (IEDs), dónde individuos y comunidades vivan en un ambiente seguro conducido para la sostenibilidad de la paz y el desarrollo, dónde nadie es dejado a un lado, dónde los derechos humanos y las demandas de las víctimas se encuentren entre sí y dónde todos los ciudadanos estén integrados como miembros igualitarios de sus comunidades (United Nations Mine Action Strategy, 2018)<sup>1</sup>.

Así mismo, se ha reafirmado la responsabilidad de los Estados de proteger a su población y sus comunidades de la amenaza de explosivos y sus consecuencias en materia de salud, seguridad, desarrollo económico y social. Por ello, las Naciones Unidas trabaja mancomunadamente con los

---

<sup>1</sup> Traducido del inglés por el autor.

Estados y las comunidades afectadas para reducir la amenaza e impacto de las minas y restos explosivos de guerra, a partir de acciones conjuntas enmarcadas en la atención humanitaria y las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, en aras de impulsar el abordaje integral de esta problemática y garantizar la protección a la vida e integridad de la población. La UNMAS trabaja brindando asistencia y acompañamiento en las labores relacionadas con el desminado y la aplicación de los protocolos existentes para la destrucción de los artefactos explosivos que amenazan la vida e integridad de los ciudadanos en 19 países (Afganistán, Abyei, Burkina Faso, República Central Africana, Colombia, Chipre, Darfur, República Democrática del Congo, Iraq, Líbano, Libia, Malí, Nigeria, Palestina, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria y Sahara Occidental).

Ahora bien, hay dos aspectos claves incluidos en la Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas para 2019-2023, que deben ser tenidos en cuenta para el desarrollo de todas las acciones de desminado en el mundo. El primero, relacionado con la inclusión de las víctimas de la guerra o el conflicto y de los artefactos explosivos en los procesos relacionados con el desminado y la atención humanitaria, para dar paso a procesos de reparación y reincorporación en la sociedad a partir del trabajo multisectorial. Este aspecto ha sido priorizado desde la UNMAS a partir de la articulación con las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil. El segundo, relacionado con el diseño e implementación de estrategias que garanticen la sostenibilidad en los procesos tanto de descontaminación de los territorios, como de educación, prestación de atención médica oportuna, incorporación en las dinámicas sociales e impulso al desarrollo de las poblaciones afectadas por este fenómeno. Este aspecto requiere de una inversión permanente por parte de los Estados, en aras de mantener en los territorios condiciones de seguridad y paz para la población (Organización de las Naciones Unidas, 2019).

El panorama internacional ha evidenciado que el fenómeno del minado y el uso de restos explosivos de guerra en los países con presencia grupos armados no estatales e inmersos en conflictos armados o guerras internas, sigue consolidándose como una amenaza para la integridad, la seguridad y la vida de la población. Su uso y presencia en territorios que no han sido descontaminados sigue limitando el desarrollo económico y social de las comunidades, las cuáles además tienen en común condiciones de vulnerabilidad, pobreza extrema, abandono estatal y complejos contextos territoriales, sociales y económicos.

La realidad colombiana en relación con el fenómeno de las minas antipersonal y otros artefactos explosivos no es ajena a la realidad internacional. Dado el contexto de violencia y conflicto armado interno que persiste en el territorio, el uso de estos dispositivos sigue siendo un elemento de los grupos armados no estatales para hacer frente a la disputa por el poder y el control territorial, a la vez que su presencia en algunas zonas del país evidencia entornos inseguros para la población y con una baja presencia estatal, tanto en materia de descontaminación como en relación con la atención de las principales demandas de las comunidades locales. No en vano, Colombia es el único país del continente americano en el que la UNMAS se encuentra adelantando acciones de descontaminación y atención humanitaria.

Colombia es, después de Afganistán, el segundo país del mundo con el mayor número de víctimas, entre militares y civiles, de las minas antipersonal y munición sin explotar. En el contexto del conflicto armado interno que ha afrontado el país, se ha evidenciado el uso por parte de los grupos armados no estatales y otros actores, de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI). Es así que, desde 1990 se registra un total de 11.841 víctimas entre población civil y militares, lo que ha motivado la inclusión del tema en la agenda pública del Estado, dada la urgencia de hacer frente a las dinámicas del conflicto armado e incluir el fenómeno del minado en el territorio como uno de sus principales flagelos (Alto Comisionado para la Paz, 2020).

Desde el inicio del conflicto armado interno en Colombia, hace más de 50 años, el uso de las minas antipersonal y otros instrumentos ha sido ampliamente empleado por los grupos armados como repertorio de acción para materializar su lucha por el control del territorio. De ahí que, al abordar el fenómeno de la violencia y el conflicto interno en Colombia, este sea identificado como uno de los principales temas de discusión, negociación o acuerdo entre el Estado y los grupos armados en contextos de cese de actividades militares o negociaciones de paz y fin del conflicto, para hacer frente tanto al minado del territorio como al posterior proceso de desminado, cuyo objetivo es liberar territorios y poblaciones de las afectaciones generadas por estos elementos.

Según el Comité de la Cruz Roja Internacional (CRIC), en 2019 se reportaron un total de 344 víctimas de MAP, MUSE y AEI en el país, pese a los esfuerzos de desminado humanitario que se vienen adelantando en Colombia desde el 2016 y el escenario de posconflicto actual, tras la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable*

y *Duradera* entre el Gobierno Colombiano las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Del total de víctimas, 158 son población civil, concentradas en 12 departamentos de Colombia: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño, Putumayo y Norte de Santander (El Espectador.com, 2020). De igual forma, el uso de estos artefactos dirigidos en su mayoría contra la fuerza pública, están registrando cada vez más víctimas civiles, entre 2017 y 2019 se dio un incremento del 460% en las víctimas de estos artefactos, afectando no sólo su integridad y amenazando su vida, sino también generando afectaciones en el acceso a servicios educativos, de salud y de justicia. Este último es quizás el más preocupante, puesto que el acceso a los servicios de reparación y garantía de no repetición por parte de las víctimas se ven inmersos en los procesos de aplicación de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, en la que se da una clasificación de estas como víctimas de atentados o actos terroristas y no como víctimas de minas antipersonales, generando una atención diferenciada, y en ocasiones limitada, en materia de acompañamiento psicosocial, apoyo económico y proceso de reincorporación social.

El Estado colombiano ha aunado esfuerzos para hacer frente a este fenómeno y reducir los impactos generados en la población civil asociados al uso de las MAP, las MUSE y los AEI, en los territorios que se encuentran inmersos en el conflicto armado interno y que han sido foco de disputa y confrontación entre los grupos armados no estatales y la fuerza pública, en primer lugar por el control territorial y en segundo lugar por el control de las actividades económicas, lícitas e ilícitas presentes. Teniendo en cuenta el elevado número de víctimas entre civiles y militares de estos artefactos explosivos y el contexto de conflicto armado interno en el territorio, con la presencia de actores como las FARC, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y otros grupos armados ilegales, quiénes confrontan directamente a las Fuerzas Militares en las zonas inmersas en el conflicto, se ha incluido el tema de las minas y los restos explosivos de guerra y la urgencia de adelantar acciones encaminadas a su eliminación en la agenda pública gubernamental.

El desminado humanitario y la urgencia por descontaminar el territorio han sido temas de especial importancia para el Gobierno Nacional y han sido priorizados en su agenda pública desde 1997, cuando Colombia se adhirió a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, conocida como Convención de Ottawa, y reafirmó su compromiso e interés en adelantar las acciones correspondientes y necesarias para la erradicación de este tipo de armas (Descontamina

Colombia, 2020). De esta manera, se da paso a dos grandes campos de acción: la articulación institucional para lograr la aplicación de los mecanismos necesarios para adelantar las acciones de desminado y descontaminación del territorio a partir del trabajo articulado entre diversas agencias estatales y otras entidades y la incorporación de los protocolos y lineamientos definidos a nivel internacional para tal fin, a partir del trabajo mancomunado con diversas agencias internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG's) que adelantan estas tareas en todo el mundo.

Con la adhesión a la Convención de Ottawa, el Estado colombiano se comprometió internacionalmente, según lo señalado en el Artículo 1 a cumplir las siguientes obligaciones generales:

1. Cada Estado Parte se compromete a nunca, y bajo ninguna circunstancia:
  - a) emplear minas antipersonal;
  - b) desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir a cualquiera, directa o indirectamente, minas antipersonal;
  - c) ayudar, estimular o inducir, de una manera u otra, a cualquiera a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte, conforme a esta Convención.
2. Cada Estado Parte se compromete a destruir o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en esta Convención. (Convención de Ottawa, 1997).

Con los parámetros establecidos en la Convención de Ottawa, que proporciona un marco para la acción contra las minas en el mundo y con el objetivo de reducir los impactos negativos generados en la población por el uso de estos artefactos; se ha enfatizado en la prohibición por el empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal por parte de los Estados que se han adherido a la misma. De igual forma, se ha hecho hincapié en el compromiso de los Estados de destruir tanto sus existencias de minas antipersonal como de aquellas que están bajo su jurisdicción o control, y a prestarle asistencia a las víctimas de estas armas.

La ratificación de la Convención de Ottawa por parte de Colombia se presenta en el año 2000 y es a partir del año 2001 que se da inicio al proceso de creación del marco institucional requerido para llevar a cabo la coordinación de las acciones derivadas de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en la materia. Con la Ley 759 de 2002 se dictan las normas requeridas para dar cumplimiento a la Convención, al igual que se establecen los parámetros para la destrucción del arsenal y la erradicación en Colombia del uso de minas antipersonal, siendo el componente normativo base para el abordaje de esta problemática. En la actualidad, la autoridad en la atención del desminado humanitario es la Dirección para la Acción

Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA – Descontamina Colombia), entidad que se articula con la Presidencia de la República por medio de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y es la entidad encargada de dirigir y coordinar el trabajo realizado en materia de desminado humanitario en el país, a la vez que supervisa los avances obtenidos en esta tarea por parte de las agencias estatales y su coordinación con organizaciones internacionales y ONG's.

Es importante señalar que el Estado, a través de la acción organizada del Ejército Nacional y de otras agencias adscritas al poder ejecutivo, ha asumido su responsabilidad frente al tema y ha venido desarrollando labores de desminado humanitario para la descontaminación del territorio. La existencia de zonas con alta presencia de MAP, MUSE y AEI se deriva de las confrontaciones entre la Fuerza Pública y los grupos armados no estatales, siendo la población civil la más afectada. Para ello, el Ejército Nacional ha contado con el apoyo de diferentes actores de carácter internacional, articulando y sumando esfuerzos en la tarea del desminado humanitario y en la consolidación de entornos seguros para la población.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos tras la firma de la Convención de Ottawa por parte del Gobierno Nacional, en 2004 Colombia finaliza el proceso de destrucción y eliminación del arsenal almacenado por las Fuerzas Militares, en cabeza del Ejército Nacional y bajo la coordinación de la DAICMA (en su momento Programa Acción Integral contra Minas Antipersonal - AICMA), procurando además por la articulación entre las agencias estatales y organizaciones internacionales de cara a la eliminación de estos artefactos como insumos para la confrontación entre la Fuerza Pública y los grupos armados no estatales (Presidencia de la República de Colombia, 2007).

Para la parte operativa del desminado humanitario en Colombia, se crea en ese mismo año la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario, compuesta por integrantes del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y la Policía. Esta Brigada tenía como tarea principal adelantar y apoyar las acciones requeridas para dar cumplimiento a los Artículos 4 y 5 de la Convención de Ottawa, a partir de la destrucción de los 34 campos minados instalados en las bases militares y los arsenales que se encontraban almacenados para proteger a las tropas de las tomas guerrilleras que se presentaron en los años noventa (Ejército Nacional de Colombia, 2020). En la actualidad, la Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario sigue trabajando

mancomunadamente con otras agencias del Estado, organizaciones internacionales y ONG's, en el proceso de descontaminación del territorio, en aras de lograr la consolidación de territorios libres de amenaza de minas y reducir las afectaciones en la población civil.

Las tareas de desminado humanitario y descontaminación de los territorios se han adelantado desde hace años de manera articulada entre el Ejército Nacional, la DAICMA, organizaciones internacionales y ONG's. Sin embargo, aún existe una gran área del territorio colombiano por descontaminar, en razón no sólo a la dificultad por ingresar a los territorios más afectados por el fenómeno de la violencia e inmersos en el conflicto armado interno, sino también a las dificultades por lograr articulaciones y sinergias efectivas entre los actores involucrados en esta tarea.

Enmarcado en el contexto de conflicto armado interno en Colombia, se ve la necesidad de crear una política pública que aborde el fenómeno del uso de minas y otros artefactos explosivos por parte de los actores armados en contra del Estado y la Fuerza Pública, y que ha generado lesiones y daños irreparables en la población civil. Es así que a través del CONPES 3567 de 2009 se crea la Política Nacional para la Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI, también denominada Política Nacional para la AICMA (Acción Integral contra Minas Antipersonal); cuyo objetivo principal es evitar que "(...) el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE" (CONPES 3567, 2009, pág. 41). Lo anterior pone en evidencia la preocupación estatal por hacer frente al fenómeno del minado y el uso de artefactos explosivos en contra de la población civil, al ser empleada por los grupos armados no estatales y otros actores como mecanismo de confrontación con la Fuerza Pública en las zonas más golpeadas por la violencia.

Para atender esta problemática, la Política Nacional para la AICMA ha definido cuatro macroprocesos encaminados a abordar de manera integral el fenómeno del minado en el territorio, bajo la coordinación y liderazgo de la DAICMA. Estos procesos son: 1) Implementación de acciones transversales a la AICMA (Acción integral); 2) Desminado Humanitario (DH); 3) Educación en el riesgo de minas (ERM); y 4) Asistencia Integral a Víctimas (AIV) (CONPES 3567, 2009, pág. 5). Así las cosas, se ha definido por parte del Estado la importancia y urgencia de abordar este fenómeno de manera integral y multisectorial, con el ánimo de obtener procesos de desminado y de atención a las víctimas sostenibles, en razón al trabajo articulado entre diversas entidades y

agencias del Estado, y posteriormente a partir de la articulación con organismos internacionales y ONG's. Sin embargo, es preciso señalar que, en Colombia, la DAICMA es la entidad que encabeza estas acciones y quién define los parámetros o protocolos a seguir, de acuerdo con las orientaciones definidas por el Gobierno, la coyuntura y los lineamientos de la Política Nacional para la ACIMA.

Según la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Colombia el área con sospecha de contaminación de MAP, MUSE y AEI es de 53 millones de metros cuadrados, es decir, unas 5.380 hectáreas. Sin embargo, del total de eventos registrados desde 1990, el 11% se concentra en los 91 municipios priorizados, mientras que el 89% restante se registra en otros municipios del país (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 9). Esto llama especial atención en razón a la prevalencia de territorios contaminados con minas en zonas rurales que además son focos de conflicto entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales, siendo el contexto territorial diferente entre cada municipio y exigiendo unas medidas específicas para el abordaje de este fenómeno y el posterior proceso de desminado humanitario.

Uno de los componentes de la Política Nacional para la AICMA es el Desminado Humanitario (DH). Este componente ha sido definido como el

Conjunto de actividades conducentes a la eliminación de los peligros derivados de minas y municiones sin explotar, como el estudio técnico, el levantamiento cartográfico, la remoción, el señalamiento de zonas minadas, la documentación posterior al desminado, el enlace con la comunidad en materia de actividades relativas a las minas y la entrega de terrenos despejados (CONPES 3567, 2009, pág. 16).

De manera que, el Desminado Humanitario en Colombia se ha concebido como la asistencia humanitaria provista a las comunidades afectadas por MAP, MUSE y AEI, para descontaminar sus territorios y proceder a la restitución de las tierras a la comunidad para garantizar su uso, además de promover la consolidación de territorios libres de minas, seguros y en paz. Con esto, se incorporan los parámetros internacionales para la descontaminación de los territorios y se procura por la atención integral a las víctimas de los artefactos explosivos e inmersos en el contexto del conflicto interno. Vale la pena señalar que la posibilidad de contar con MAP, MUSE y AEI en los territorios, junto con su posterior priorización para el desarrollo de las actividades de descontaminación, se sustenta en la presencia de grupos armados ilegales en los territorios, quienes han recurrido a lo largo de la historia del conflicto, al uso de estos elementos para controlar el territorio y disputar su poder con el Estado.

Los efectos generados por estos artefactos explosivos en la población van desde afectaciones físicas como mutilaciones, lesiones permanentes o discapacidades, hasta la muerte; afectaciones psicosociales como depresión, ansiedad y traumas propios de la experiencia, hasta la imposibilidad de interactuar bajo conductas sociales establecidas; y socioeconómicas como rechazo, exclusión o discriminación tanto de la víctima directa como de su familia y entorno más cercano. De ahí que sea de especial importancia abordar el fenómeno de las minas antipersona y sus efectos en la población de manera integral, puesto que sus impactos negativos suelen ser más amplios y requieren de la activación de una ruta de atención completa. En Colombia, para el 2016, se cuentan con el Batallón de Desminado Humanitario (BIDES) de las Fuerzas Militares, la Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina (AEDIM) y las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario acreditadas en el país, únicamente por la organización *Halo Trust*; como los operadores de DH acreditados para adelantar las acciones de descontaminación del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pág. 29).

En Colombia, el proceso de desminado humanitario se ha realizado conforme los protocolos contemplados en la Convención de Ottawa y las directrices de la Política Nacional para la ACIMA, procurando por la descontaminación del territorio, la destrucción del arsenal encontrado y la atención integral de la población víctima de estos artefactos, en procura de su reincorporación social y convivencia en un territorio seguro. Es por ello que las diferentes coyunturas por la que ha atravesado el país han sido determinantes en cada uno de los momentos de implementación de la Política Nacional y posterior realización del proceso de desminado humanitario, evidenciando no sólo la facilidad con la que se logra la articulación institucional requerida para ello, sino las condiciones en las que se adoptan y ponen en marcha los protocolos para la eliminación de los MAP, MUSE y AEI del territorio, consolidando territorios seguros y libre de minas y restos de explosivos de guerra.

Si bien el proceso de desminado humanitario ha sido constante a lo largo de los años, para efectos de esta investigación se retomarán los momentos o coyunturas que permiten evidenciar un cambio relevante bien sea en el proceso de implementación de los protocolos de desminado o en la participación de los diversos actores que hacen parte del proceso. A corte de 2012, aún se tenía presencia de minas antipersona y otras municiones sin estallar en un total de 673 municipios de los 693 municipios contaminados con minas antipersonal, según los registros disponibles desde 1990,

evidenciando la poca efectividad de la política pública en materia de descontaminación del territorio (Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, 2016). Lo anterior podría explicarse por una ineffectividad en la adopción de los protocolos de desminado, una articulación baja o deficiente entre las entidades y demás actores vinculados en el proceso bajo la coordinación de la DAICMA, dificultades en los territorios para los procesos de descontaminación de minas o la acentuación del conflicto armado. En conjunto, todos estos factores han incidido en mayor o menor medida en el proceso de descontaminación del territorio, y aunque no es el tema central de esta investigación, es importante traerlo a colación a forma de contextualización.

El conflicto armado interno y la violencia presente en el territorio nacional son dos aspectos que no pueden ser dejados a un lado al momento de revisar la efectividad en la adopción de los protocolos para el desminado humanitario y la descontaminación de las zonas con presencia de MAP, MUSE e AIE. Si bien se ha señalado que la articulación institucional para estas actividades, bajo la coordinación de la DAICMA, está enfocada en las entidades y agencias estatales, la Fuerza Pública a través del Ejército Nacional, las organizaciones internacionales como la UNMAS y la CRIC, y ONG's como *Halo Trust*; la participación de grupos armados ilegales bajo dinámicas de colaboración y cooperación en contextos de paz y fin del conflicto, es un factor que debe ser analizado y teniendo en cuenta para revisar la efectividad de la Política Nacional para la AICMA y el proceso de desminado humanitario.

En 2012 se inician los diálogos de paz con las FARC y se establece como punto central la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En el marco de estas negociaciones, se evidencia la necesidad de establecer nuevas acciones y estrategias para la implementación de la política pública de desminado en Colombia, a partir del involucramiento de nuevos actores en el proceso. Para ello, y en el caso de las FARC, se hace notoria la importancia de gestar relaciones de confianza y cooperación entre todos los actores involucrados en el proceso de implementación y este grupo, con el fin de que sus actuaciones contribuyan al éxito de la política pública, tras el fin del conflicto armado entre este grupo y el Estado colombiano.

Pese a tener una política destinada a impulsar el proceso de desminado en el territorio colombiano desde 2009, la descontaminación y posterior declaración de los territorios como libres de MAP, MUSE y AIE, ha avanzado lentamente. Teniendo en cuenta que la presencia de estos artefactos ha sido identificada en 31 de los 32 departamentos del país, mayoritariamente en zonas

rurales, las afectaciones a la población civil corresponden casi al 40% del total de víctimas en los 673 municipios identificados como territorios con presencia de estos artefactos explosivos.

Sin embargo, y tras la firma del Acuerdo Final con las FARC en 2016, la labor del desminado humanitario ha ido avanzado en la destrucción del arsenal encontrado en el territorio y favoreciendo la declaración de territorios libres de minas y otros restos de artefactos de guerra. En 2017, y tras la participación de las FARC en el proceso de desminado humanitario<sup>2</sup>, el Gobierno colombiano declaró 166 municipios libres de minas antipersona. Lo que da cuenta de un avance en el proceso de desminado en Colombia, al pasar de 673 a 507 municipios con algún tipo de información de contaminación, es decir, una reducción del 25 %. De igual forma, entre 2016 y 2017 se lograron liberar 1.593.411 metros cuadrados de territorio contaminado o declarado con presencia de minas. A 2017, se han liberado 4.233.687 de los 52 millones de metros cuadrados declarados como territorios minados en Colombia (Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 2017). Lo anterior evidencia que la participación de las FARC en el proceso y su articulación con otros actores ha contribuido a un repunte en el proceso de implementación de la política pública de desminado humanitario y da cuenta de la importancia de fomentar la articulación institucional y el trabajo con actores no estatales.

El trabajo articulado y conjunto entre el Ejército Nacional y las FARC para el proceso de desminado humanitario, se ha materializado en la identificación de los territorios con presencia de MAP, MUSE y AEI, y su posterior desactivación, a través del Plan Piloto del Orejón, vereda del municipio de Briceño en el departamento de Antioquia, como ejemplo de los compromisos adquiridos por las partes en los Acuerdos de Paz de La Habana en 2016, y que están orientados en mejorar el proceso de descontaminación del territorio que se ha visto inmerso en las dinámicas del conflicto armado entre ambos desde hace más de 50 décadas.

Sin embargo, el panorama en relación con el proceso de descontaminación del territorio y la reducción de las víctimas de estos artefactos explosivos ha variado recientemente. Se ha

---

<sup>2</sup> Esta participación se evidencia en dos momentos. El primero, en medio de los diálogos de paz de La Habana. El segundo, derivado de los compromisos adquiridos en el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016, pag.66): “Las FARC-EP contribuye por diferentes medios, incluyendo el suministro de información, con la limpieza y descontaminación de los territorios afectados por minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI), y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG) en general, teniendo en cuenta lo acordado en los puntos 4 y 5 y lo que se acuerde en el punto de Reincorporación a la vida civil en cuanto a la participación de las FARC-EP en la acción contra minas.”

evidenciado un incremento en el número de víctimas de MAP, MUSE y AEI en Colombia en los últimos tres años, llamando especial atención la coyuntura nacional en la que se producen estos incidentes. Según datos de la CRIC, el aumento de víctimas en los últimos tres años ha sido del 45,6%, reportando para el 2018, 48 víctimas; para el 2019, 81 víctimas, y en lo que va del 2020, 118 víctimas, de las cuales 83 son civiles y 35 miembros de la Fuerza Pública (DW.com, 2020).

Se ha señalado que la Política Nacional para la AICMA cuenta con varios componentes, de los cuáles el Desminado Humanitario es quizás el de mayor relevancia, dados los impactos generados por estos artefactos en la población y sus territorios y el abordaje integral que permite la adopción e implementación de los protocolos señalados en la Convención de Ottawa para el proceso de descontaminación del territorio. De igual forma, este componente retoma lo señalado por la Comisión Internacional de la Cruz Roja (2011), al afirmar que

El desminado es la única solución permanente a la amenaza que entrañan las minas y los restos explosivos de guerra. La limpieza de las tierras contaminadas es una labor esencial: permite que las personas vivan sin temer por la existencia de minas antipersonal ocultas y que la tierra vuelva a ser productiva, posibilitando, a su vez, la reconstrucción posconflicto y el desarrollo socioeconómico. En la práctica, cuando se limpian zonas contaminadas, los encargados de la tarea retiran las minas, pero también otros tipos de artefactos que no han explotado o que han sido abandonados (Comisión Internacional de la Cruz Roja, 2011, pág. 14).

El aspecto más relevante para el proceso de descontaminación del territorio a partir del desminado se evidencia en la posibilidad de adelantar acciones encaminadas a reducir la limitación actual presente en los procesos de desarrollo económico y social de las comunidades, enmarcados en contextos de violencia y conflicto, en medio de la disputa por el control territorial entre la Fuerza Pública y los grupos armados no estatales. Cabe mencionar que el impulso al proceso de desminado humanitario y la participación de actores como las FARC, en medio del contexto de posconflicto, generan una expectativa importante sobre el avance del desminado, la descontaminación del territorio y la implementación de la Política Nacional para la AICMA; puesto que dan paso a nuevas realidades en los territorios a partir de la liberación de zonas, para dar paso a contextos de seguridad y paz.

Es por ello relevante analizar la implementación de la política pública de desminado desde el papel cumplido por los diferentes actores públicos y privados que han participado en el proceso, tanto en el contexto del conflicto armado como de cara al contexto de posconflicto. Es así como

esta investigación pretende contribuir al debate académico alrededor del tema y realizar su aporte al estudio del contexto del posacuerdo y la nueva realidad que este proceso supone para el país, especialmente en materia de cooperación con actores armados y la consolidación de entornos seguros y en paz. Se espera además contribuir en la identificación de los aspectos que eventualmente deberán ser fortalecidos para lograr la eficacia esperada en la implementación de la Política Nacional para la AICMA, y cuyos impactos o resultados generan efectos sociales de mayor consideración como lo son la reducción del número de víctimas de MAP, MUSE y AEI; a la vez que permite identificar los territorios en los que la movilidad y el desarrollo socioeconómicos han sido restringidos por el contexto de violencia y de conflicto armado interno.

Con base en lo mencionado anteriormente, se establece como pregunta de esta investigación: ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la política pública sobre erradicación de minas antipersonal en Colombia entre 1997 y 2017, desde la perspectiva neoinstitucional del análisis de políticas públicas? Un acercamiento inicial permite establecer como hipótesis de esta investigación que a lo largo del periodo de estudio para la implementación del componente de desminado humanitario de Política Nacional para la AICMA, se han evidenciado cambios en los roles y las interacciones entre los actores involucrados en el proceso, a partir de la consolidación de relaciones de cooperación o no cooperación, lo que ha incidido en el avance del desminado y la minimización de la presencia e impacto de las minas antipersonal en el territorio colombiano.

Ahora bien, el objetivo general de esta investigación está centrado en analizar el proceso que se ha llevado a cabo en la implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA, para el periodo señalado, desde un enfoque neoinstitucional. Con el análisis neoinstitucional de la política pública, se examinará la complejidad del proceso de desminado humanitario a partir de la participación de múltiples actores y sus interacciones enfocadas en sus diagnósticos, acciones, decisiones, intereses y soluciones.

De igual forma, y enmarcado en el desarrollo de esta investigación, se ha estructurado el proceso de análisis e investigación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA en Colombia, a partir de los siguientes objetivos: primero, exponer el componente de Desminado Humanitario en Colombia incluido en la Política Nacional para la AICMA y su posterior proceso de implementación; segundo, examinar el rol desempeñado por los

actores estatales y no estatales que hacen parte del proceso de desminado humanitario, bajo las directrices de la Política Nacional para la AICMA, para el periodo de estudio señalado; y tercero, analizar las relaciones de coordinación y cooperación evidenciadas entre los actores estatales y no estatales que participan en el proceso de desminado humanitario en Colombia.

Para el desarrollo de esta investigación se realizó un análisis cualitativo de las interacciones entre los actores estatales y no estatales inmersos en el proceso de implementación del componente de Desminado Humanitario de la Política Nacional para la AICMA, a partir de la revisión de informes oficiales y literatura académica relacionada con el tema. También se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores previamente identificados<sup>3</sup>, con el fin de conocer las relaciones de coordinación y cooperación existentes en el proceso de desminado humanitario en Colombia en el contexto actual (ver Anexo 1 y 2). Con la información recolectada, se procedió al desarrollo de unas matrices de caracterización de actores, basadas en el método de Matrices de Actores Claves (MAC), herramienta útil para analizar las interacciones y su tendencia a la cooperación o coordinación para el desarrollo de las acciones relacionadas con el proceso de desminado. Este punto será explicado con mayor detalle en el cuarto capítulo, al momento de presentar los resultados de las entrevistas y el análisis de las interacciones entre actores de cara al enfoque neoinstitucional para el análisis de las políticas públicas.

Este documento se organiza en cuatro capítulos. El primero, presenta el neoinstitucionalismo como el enfoque teórico que guiará el desarrollo de esta investigación, abordando los conceptos y nociones claves para entender las interacciones entre los actores al interior de un sistema, en este caso, a partir de su clasificación como actores estatales y no estatales en el proceso de implementación de la Política Nacional contra la AICMA y el componente de desminado humanitario en Colombia. El segundo capítulo aborda en detalle el proceso de desminado humanitario a partir de la presentación detallada del componente de desminado humanitario y las acciones adelantadas desarrolladas bajo el marco de la política pública. El tercer capítulo señala y caracteriza el rol de los diferentes actores inmersos en el proceso de desminado humanitario en Colombia, bajo los lineamientos de la política pública, y expone sus interacciones. El cuarto capítulo presenta el análisis de las interacciones entre los actores presentes en el proceso

---

<sup>3</sup> Se llevaron a cabo cuatro entrevistas a cuatro actores estatales y no estatales vinculados al proceso de Desminado Humanitario en Colombia.

de desminado humanitario, a partir del análisis cualitativo de la información recopilada en las entrevistas realizadas a representantes de organizaciones claves en el proceso de implementación del componente de desminado humanitario en Colombia.

Por último, se presentan las conclusiones obtenidas de esta investigación y algunas reflexiones en torno al proceso de desminado humanitario en Colombia en un escenario de posacuerdo y en las interacciones evidenciadas entre diversos actores para dar continuidad a la implementación de la política pública. De igual forma, se realizan algunas reflexiones sobre los lineamientos de política pública definidos y la coyuntura en la que se encuentra inmerso el proceso de desminado humanitario y la implementación de la Política Nacional para la AICMA en Colombia en sus componentes.

## **CAPÍTULO 1. EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El enfoque teórico que guiará el desarrollo de esta investigación parte de los postulados propuestos en el Enfoque Neoinstitucional, con el objetivo de retomar las relaciones generadas o evidenciadas entre diversos actores en relación con el proceso de diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en un escenario en el que intervienen múltiples diagnósticos, intereses y soluciones alrededor de un problema público. Para efectos de esta investigación se empleará el Enfoque Neoinstitucional que surge en los años 80 y su uso será encaminado en analizar la implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA en Colombia.

El Enfoque Neoinstitucionalista surge de la mano con las críticas evidenciadas al conductismo y al utilitarismo, al considerar algunas limitaciones de estas teorías:

(...) ofrecían un enfoque parcial de los asuntos políticos: ambos enfoques dan por sentado que los individuos actúan de manera autónoma; basándose en características socio psicológicas, o bien, en el cálculo del posible beneficio personal. En ninguna de las dos teorías los individuos se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones, y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político (Peters, 2003, pág. 218).

Es así como surge una nueva teoría que retoma el aspecto central del institucionalismo clásico y el origen de la ciencia política, en cuanto se centra en el estudio de las instituciones políticas, aunque con diferencias en su conceptualización, y dejando de lado los énfasis del conductismo y el utilitarismo (Peters, 2003). Se puede afirmar, tal como lo plantean Olsen y March (1993), que el neoinstitucionalismo se distanció de las teorías que prevalecieron hasta entonces, basándose principalmente en dos críticas: la primera, enfocada en que éstas tenían en su concepción de la política sólo un reflejo de las situaciones que se presentaban en la sociedad, el cual era una evidencia de las fuerzas del contexto; y la segunda, enfocada en que en general sus explicaciones del proceso político siempre partían del individuo y la acción agregada de los individuos.

Según Roth (2014), el nuevo institucionalismo “(...) intenta tomar en consideración tanto factores internos como externos en su explicación de los comportamientos humanos en general y de los procesos políticos en particular” (Roth, Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado, 2014). Este autor resalta que el aspecto fundamental del neoinstitucionalismo es el hecho de descubrir de nuevo la relevancia de las instituciones políticas para poder explicar el

comportamiento de los individuos y los actores colectivos. Por ello se trata de una reacción frente al conductismo y el utilitarismo, puesto que se asume la importancia que tienen los arreglos institucionales al igual que los procesos sociales.

El neoinstitucionalismo fue propuesto inicialmente por Olsen y March (1984), centrándose en el estudio del papel de las instituciones y en las estructuras formales de los sistemas políticos. Sin embargo, para Ordóñez-Matamoros (2013), esta definición no debe limitarse a la concepción de la institución como un ente político-administrativo. Así, define neoinstitucionalismo como aquella corriente que estudia las estructuras formales de un sistema político, pero que no se limita al análisis de las reglas y procedimientos, puesto que también incluye la forma de organización, las rutinas, creencias, culturas, roles, símbolos y saberes; como elementos que amplían el concepto de institución (Ordóñez-Matamoros, 2013, pág. 55).

A partir de esta perspectiva, March y Olsen (1993), citados por Peters (2003), “(...) propusieron crear un nuevo institucionalismo que pusiera ya no el individuo, sino a la acción colectiva al centro del análisis, convirtiendo a ésta en el enfoque fundamental para entender la vida política” (Peters, 2003). De esta manera, se ponen en el centro del análisis las normas y los valores que rigen a las organizaciones como medio para poder dar explicación al comportamiento humano y se va más allá de la simple definición de institución como un conjunto de normas, para ser un conjunto de prácticas individuales y colectivas.

Así mismo, es importante señalar que

Las instituciones no se definen solamente en cuanto a la estructura formal, sino que se deben incluir en el concepto no solamente las reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de la información, sino también las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes que sostienen, elaboran y, a veces, contradicen esas reglas y rutinas (Roth, 2008, pág. 31).

Es de esta manera como el cambio radical que ofrece esta nueva teoría está en que no se queda sólo en los aspectos formales de las instituciones, sino que se extiende al ámbito de lo informal. De esta manera se plantea que el comportamiento de los individuos está articulado orgánicamente a los valores que se incluyen en las instituciones a las que pertenecen. Por esta razón, la premisa que afirma que los individuos obran de acuerdo con sus preferencias individuales y autónomas es desvirtuada. Se trata entonces de enfatizar el análisis de las instituciones definidas

como se ha expuesto, por considerar que éstas son la fuente de las normas que dan sentido y moldean la conducta de los individuos en los ámbitos político y social (Peters, 2003).

Cabe destacar que esta teoría no se detiene únicamente en el estudio del comportamiento del individuo, sino que avanza para tratar de identificar el carácter de los actores de la sociedad y el Estado, así como de sus interacciones, con miras a perfilar los procesos que siguen en sus decisiones y conductas políticas. Esto lo expresa Roth (2014) de la siguiente manera:

El neo institucionalismo, a través de sus distintas vertientes, pretende entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado desde una perspectiva más compleja considerando las relaciones entre ellos como más interdependientes o recíprocas (multi-causalidad y causalidad circular) que dependientes (unicausalidad). El neo institucionalismo postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente. Insertado en un entramado de reglas formales e informales, el actor se comporta parcialmente en adecuación con los valores vehiculados por las instituciones (estructuralismo), pero, al mismo tiempo, es capaz de proceder de forma calculadora o estratégica, en función de sus propias decisiones, y por esa vía, provocar la transformación de las reglas (Roth, 2014, pág. 7).

Roth (2014) plantea también que la visión del neoinstitucionalismo “(...) es una consecuencia de la tendencia contemporánea de considerar las interacciones entre Estado y sociedad más en sus dimensiones horizontales que verticales (donde uno domina sobre otro) y de señalar la interpenetración creciente entre las esferas pública y privada” (Roth, 2008, p. 31). Esto le da un carácter más abierto y amplio a los análisis, que no se concentran ni sólo en las normas formales, ni sólo en la racionalidad de los comportamientos individuales.

Así mismo, es importante destacar que, como señala Roth (2014), esta teoría tiene la finalidad de fijar un marco que permita conocer los aspectos relevantes de la conducta individual y colectiva a partir del estudio de las instituciones, así como generar elementos para su predictibilidad, puesto que “Esta característica la constituye para cualquier formulador de políticas en una herramienta conceptual central para la definición y el (re)diseño de las instituciones y de las políticas públicas” (Roth, 2014, pág. 7).

Por otra parte, es importante destacar que el neoinstitucionalismo es una teoría que cuenta con distintas vertientes o variantes. Según Peters (2003), se puede identificar un institucionalismo normativo, de elección racional, histórico, empírico, internacional, y social. Por su parte, Hall y Taylor (1996) citados por Roth (2014), sintetizan únicamente tres vertientes: la histórica, la sociológica y la elección racional. Aunque las tres vertientes comparten el principio del papel

central de las instituciones, cada una define de manera diferente su concepto y su relevancia frente a otros elementos del proceso político. A continuación, se presentan las tres vertientes señaladas por Roth (2014) en relación con el enfoque neoinstitucional.

### **1.1 Neoinstitucionalismo Histórico**

Según Ordoñez-Matamoros (2013), esta vertiente considera que el papel de la historia tiene un carácter esencial para lograr explicar las decisiones y las acciones del gobierno. Es por ello por se plantea la existencia de una herencia institucional debido a que las políticas públicas surgen del acumulado de decisiones y experiencias que ha tenido la actividad gubernamental en los tiempos pasados. Por su parte, Roth (2014) señala que:

El enfoque histórico del neo-institucionalismo se centra principalmente en la necesidad de aprehender al Estado en una perspectiva de largo plazo y de manera comparativa situándolo en el centro del análisis. Los investigadores que se inscriben en esta corriente buscan conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente generales. Inicialmente focalizadas en la institución Estado, las investigaciones enmarcadas en esta vertiente se han expandido hacia otras instituciones tanto formales, públicas y privadas, como sociales o más difusas (la clase social, el mercado, el capitalismo, etc.). Prestan particular atención a las asimetrías de poder que derivan de la acción y del desarrollo de las instituciones (Roth, 2014, pág. 12).

En esta vertiente del neoinstitucionalismo, el Estado se aborda a partir de los procesos que lleva a cabo y no de los principios que lo guían. Fontaine (2015) explica esto señalando que bajo este enfoque se analiza el Estado “(...) como un sistema complejo que estructura los resultados y la naturaleza de los conflictos colectivos, es claramente el producto de algo y no una entidad autónoma, un agente neutro, como lo planteaba el institucionalismo clásico” (Fontaine, 2015, pág. 105). Esto implica que uno de los aspectos que cubre es el grado de autonomía del Estado, en donde éste forma parte de un sistema organizativo que cuenta con varias entidades, de manera que claramente es permeado por la sociedad.

Para Fontaine (2015), el neoinstitucionalismo histórico cuenta con cuatro particularidades que lo diferencian de las otras vertientes:

La primera es una conceptualización general de la relación entre las instituciones y las conductas individuales. La segunda es su énfasis en las asimetrías de poder en relación al funcionamiento y el desarrollo de las instituciones. En el funcionamiento de las instituciones se ponen de manifiesto las desigualdades de poder, el reparto desigual del poder entre los actores y entre las instituciones. Tercera particularidad, este enfoque analiza el cambio institucional como un proceso de dependencia de la

trayectoria, según el cual la trayectoria normal de las instituciones es estable y está alterada en coyunturas críticas por variables exógenas. (...) Finalmente, resalta el rol de las ideas en los resultados políticos, y su articulación con las instituciones (Fontaine, 2015, pág. 105).

Los análisis que plantea esta vertiente histórica se enfocan principalmente en el desarrollo institucional que surge de la dependencia de la trayectoria, así como de aspectos imprevistos (Roth, 2014). La dependencia de la trayectoria es un concepto que alude a los movimientos acumulativos que se van configurando y se manifiestan en las políticas públicas. Esto significa que, en la construcción de una política por parte del gobierno, “(...) las normas creadas persisten, a menos que exista una fuerza capaz de superar la inercia creada al ponerse en práctica el programa” (Peters, 2003, pág. 101).

Al respecto Roth (2014) señala que la persistencia a lo largo del tiempo paulatinamente va moldeando y definiendo la trayectoria que asume una acción pública, aunque también pueden incidir las contingencias de sus propias consecuencias. Es así como se verifica que la herencia política e institucional tiene un gran poder de influencia sobre el presente y el futuro de las decisiones y acciones que se desarrollan en el campo de las políticas públicas, puesto que no se parte de cero, sino de las condiciones previas que se han acumulado históricamente. En este orden de ideas, el neoinstitucionalismo histórico

(...) pretende tener la capacidad de explicar las diferencias de trayectorias nacionales de las políticas públicas –principalmente las económicas y sociales– por las diferentes historias institucionales existentes en cada país. Sin embargo, esta vertiente se caracteriza por su focalización en la explicación de lo ocurrido y el largo tiempo (Roth, 2014, pág. 12).

## **1.2 Neoinstitucionalismo Sociológico**

En esta vertiente el punto central del análisis son los factores culturales, por lo que dentro del concepto de institución cumplen un papel relevante las rutinas, los roles y los símbolos (Ordóñez-Matamoros, 2013, pág. 55). En este sentido, según Fontaine (2015), se considera que las instituciones influyen el comportamiento de los individuos porque les proveen una visión común del entorno, incluyendo diversos factores subjetivos que afectan su situación.

Esto se explica porque este enfoque se orienta hacia la dimensión normativa de las conductas o hacia su adecuación a las reglas colectivas, como el individuo define sus preferencias con base en valores y creencias culturales, la racionalidad de su conducta está condicionada por la

cultura. Por ello, bajo el influjo cultural, se busca más la satisfacción que la maximización de los beneficios, puesto que los individuos se referencian en marcos de interpretación del mundo que inciden en la formación de sus identidades y de sus preferencias, lo que genera unas directrices (valores y principios) que guían su conducta y definen sus diferentes tipos de necesidades y motivaciones (Fontaine, 2015).

En este sentido, según señala Roth (2014), el neoinstitucionalismo sociológico asume que la mayoría de las formas y procedimientos se pueden interpretar y asimilar como prácticas particulares que tienen su origen en la cultura. Por lo tanto, el estudio de la formación y funcionamiento de las organizaciones o de la acción política o pública, debe incorporar el análisis de las variables culturales, pues las instituciones culturales tienen gran capacidad para afectar los comportamientos individuales y, además, definen en gran medida la legitimidad que se puede percibir en las organizaciones. Así, es posible afirmar que

(...), las instituciones perduran porque en su mayoría no pueden ser cuestionadas explícitamente. No podemos reformar la administración estatal porque no es una entidad discreta, es un sistema de entidades que refleja el producto de conflictos y negociaciones. No es que las instituciones existan o dejen de existir; sino que existen y se transforman constantemente para adaptarse al contexto social (Fontaine, 2015, pág. 109).

Lo anterior significa que las reglas institucionales, producto o manifestación de la cultura, van influyendo en la visión del mundo que se va generando en los actores cuando se presenta el momento del cambio institucional. Esto a la vez va constituyendo un nuevo marco de referencia entre los diversos que son posibles, por lo que se puede decir que los factores culturales son causa y efecto a la vez del cambio institucional (Roth, 2014).

### **1.3 Neoinstitucionalismo Económico o de Elección Racional**

El neoinstitucionalismo económico se origina de la combinación del neoinstitucionalismo y la perspectiva de la elección racional, con la finalidad de analizar e interpretar las actividades y decisiones gubernamentales. Según plantea Ordoñez-Matamoros (2013), esta vertiente se basa las siguientes dos premisas:

- a) Se supone que los actores cuentan con un conjunto de preferencias, su comportamiento es instrumental y buscan satisfacer dichas preferencias; y b) las instituciones son la base para interpretar

los problemas y las soluciones, por lo que la producción de las políticas públicas se relaciona ampliamente con ellas (Ordóñez-Matamoros, 2013, pág. 35).

La combinación de estas dos premisas implica que, si bien los actores tienen la finalidad de alcanzar sus objetivos, actúan basados en un conjunto de reglas formales e informales que influyen tanto en la definición de los objetivos como en el método para llegar a ellos. Estas reglas son lo que esta vertiente entiende como las instituciones (Ordóñez-Matamoros, 2013).

Según señala Roth (2008), el papel que cumplen las instituciones (las reglas formales e informales) en esta vertiente es, por una parte, el de tratar de reducir la incertidumbre y, por otra, el de ser un factor determinante para la generación y la manifestación de las preferencias de los diversos actores sociales. Así es como Roth enfatiza en que

Esta perspectiva parte del postulado de que los actores pertinentes tienen una serie de preferencias y gustos y que se comportan de manera instrumental, con base en una estrategia calculada, es decir racional, con el fin de maximizar sus posibilidades de realizar estas preferencias. Aquí la permanencia de las instituciones se explica por el apego de los actores a éstas, porque reducen la incertidumbre y facilitan a los actores pertinentes satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector (Roth, 2008, p. 33).

De igual forma, y bajo esta perspectiva “(...) el desarrollo y la permanencia de las instituciones son explicados por el apego de los actores a éstas, porque les reducen la incertidumbre y les facilitan satisfacciones duraderas que neutralizan la competencia en el sector” (Roth, 2014, pág. 8). Dicho autor advierte, además, que el institucionalismo económico tiene la postura de que las instituciones existentes deben adaptarse al individuo y no lo contrario, con miras a facilitar una mayor efectividad en los individuos para lograr sus intereses. De esta manera se contribuye a maximizar el bienestar colectivo

Aplicado a las políticas públicas, esta vertiente neo-institucionalista, se dedicará a evaluar cuál institución en particular (que se puede asimilar a un conjunto de reglas institucionales) podría hacer coincidir la suma de los intereses individuales con el interés general definido como un óptimo o un equilibrio (Roth, 2014, pág. 8).

Lo anterior se puede analizar teniendo en cuenta los planteamientos de Zurbriggen (2006), quien señala que el neoinstitucionalismo en sus diversas vertientes intenta definir el peso del marco institucional frente al que tiene la libre actuación de los individuos racionales. De esta manera, en el de la elección racional la influencia de los actores es determinante al poner las instituciones a su

servicio. Es por ello que “(...) se pueden encontrar perspectivas que parten de presupuestos racionalistas que enfatizan el rol del agente, hasta versiones más culturalistas que hacen prevalecer el condicionante de la estructura que se despliega sin que los agentes (individuales o colectivos) puedan controlarla” (Zurbriggen, 2006, pág. 1). Esta disyuntiva permite aclarar con mayor facilidad el papel central que tienen los actores en el neoinstitucionalismo de elección racional, quiénes están vinculados a instituciones que influyen en el carácter de los procesos que ellos acometen.

Así lo expresa Roth (2014) al afirmar que

En esta concepción, el rol del Estado consiste en diseñar las instituciones que facilitan el acercamiento a una competencia perfecta entre actores evitando que su intervención, mediante sus instituciones, perturbe el equilibrio competitivo del mercado, visto como naturalmente eficiente y, por lo tanto, como un objetivo político deseable. La intervención del Estado, es decir su marco institucional (normas, políticas), debe ser diseñada para que favorezca la disminución de los costos de transacción, es decir impedir la captura de rentas por ciertos actores, lo que permitirá mecánicamente un aumento de la eficiencia y una disminución de costos para el consumidor. El papel de la institucionalidad pública consiste entonces en establecer las reglas que permitirán un funcionamiento adecuado de los mercados (p.e. normas antimonopolios, regulación de la competencia, etc.) (Roth, 2014, pág. 9).

La gran ventaja de esta vertiente es que se fundamenta en un modelo claro que permite hacer predecible el comportamiento de los actores, como es la teoría de la elección racional. Así mismo, al generar una perspectiva normativa o prescriptiva, resulta de gran utilidad para los productores de políticas pues se crea la percepción de que los problemas públicos se pueden abordar y solucionar por medio de “(...) un adecuado (re)diseño de las reglas institucionales (normas, políticas y programas políticos, instituciones formales)” (Roth, 2014, pág. 9).

Como se ha señalado, esta vertiente surge de la relación del neoinstitucionalismo con la teoría de elección racional, para lo cual se entiende la noción de institución como una variable exógena del proceso y de las interacciones sociales, o sea, que impone reglas a los actores desde el exterior (Fontaine, 2015). Esto se puede explicar en los siguientes términos:

Es típico de los tratados y convenios internacionales o de la legislación nacional, el enmarcar una negociación en un proceso legal o normativo. No se impone por un actor exógeno pero los actores están desposeídos de su capacidad de control y sancionar; desde luego, desviaciones en estas relaciones. Para cada participante de un juego, las reglas son exógenas y negociables, pero los actores las fijan o aceptan cumplir con ellas, sino no hay juego (Fontaine, 2015, pág. 111).

Este aspecto de la vertiente de elección racional muestra el papel esencial que tiene las instituciones para aportar pautas o parámetros de decisión a los actores, lo cual les ha de servir para minimizar sus incertidumbres y desarrollar su labor para alcanzar sus objetivos, sobre la base del conocimiento claro y común de dichas instituciones.

#### **1.4 Pautas para el Análisis Neoinstitucional de las Políticas Públicas**

Si bien se han mencionado las tres vertientes del enfoque neoinstitucional, es necesario comprender su importancia para el análisis de las políticas públicas y su aplicación a casos de estudios específicos, como el que ocupa esta investigación en relación con el componente de Desminado Humanitario de la Política Nacional para la AICMA.

En el análisis neoinstitucional se pueden considerar las políticas públicas como

(...) instituciones creadas por estructuras de poder que se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública, en donde la agenda puede tener carácter impositivo y, desde diversos mecanismos de persuasión, fundamenta la pertinencia de directrices que no siempre coinciden con las preferencias ciudadanas (Eslava, 2008 citado por Roth, 2010, p. 115).

Se evidencia que en las decisiones que representan las políticas públicas suelen existir conflictos de intereses, en donde es factible que los intereses particulares se sobrepongan al interés común. Sin embargo, la perspectiva de las instituciones -como reglas formales e informales-, favorece un esquema cooperativo de decisión en tanto, en últimas, se pretende alcanzar versiones institucionales comunes a los diferentes actores como base para el entendimiento y el consenso, de forma que se generen políticas robustas y de largo plazo. Es por ello por lo que “(...) la labor central del análisis consiste en conocer como están conjugados los verbos permitir, prescribir y proscribir con el fin de tomar las determinaciones que permitan alcanzar los objetivos formulados en clave de justicia y equidad” (Roth, 2010, pág. 117).

En este orden de ideas, el proceso de análisis de las políticas públicas se puede llevar a cabo de manera sencilla identificando un antes, un durante y un después. Estos tiempos sirven como pauta para desglosar los diferentes aspectos de manera más ágil y precisa. El *antes* se refiere a la identificación, la deliberación y la priorización que se lleva a cabo frente a los diferentes problemas sociales, así como las propuestas de solución que se plantean inicialmente. El *durante* incluye la puesta en aplicación de las decisiones que se adoptaron como fórmula de solución. Finalmente, el

después se ocupa del momento en que se realiza la evaluación los resultados o impactos de las políticas públicas (Roth, 2010).

En consideración a los aspectos señalados, según los planteamientos de Roth (2010), se pueden tomar en cuenta una serie de pautas que favorecen el adecuado análisis de las políticas públicas, considerando la perspectiva neoinstitucional de elección racional. Estas pautas son presentadas en la siguiente tabla.

**Tabla 1 *Perspectiva Neoinstitucional de Elección Racional.***  
***Pauta para el Análisis de las Políticas Públicas***

1. Definir qué instituciones son necesarias para que el problema halle solución específica
2. Identificar qué actores están involucrados, cuáles son sus intereses y cómo están conectados entre sí.
3. Adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema social que enfrenta la política objeto de estudio.
4. Identificar modalidades de actuación de los participantes, la información disponible, la conexión entre acciones e impactos, la asignación de premios y castigos.
5. Identificar las reglas formales e informales a las que acuden los actores para manifestar sus intereses, manejar sus interacciones y garantizar la eficacia de las políticas.
6. Predecir comportamientos e impactos previsibles dada la estructura de incentivos existente

Fuente: Elaboración propia basado en (Roth, 2010, pág. 115).

De igual forma, es importante tener en cuenta en el análisis de las políticas públicas a partir de este enfoque, la finalidad con la que se lleva a cabo el estudio de una política pública a partir de la relación entre múltiples actores y sus interacciones, más allá de las disposiciones formales o institucionales, que como se mencionó anteriormente, dejan de lado aspectos como las creencias, los valores o las costumbres. Así mismo, es posible entender la finalidad del enfoque neoinstitucional en relación con el análisis de estos factores a partir de los objetivos que plantea el modelo teórico y que son señalados por Roth así:

1. Entender las políticas como resultado de la interdependencia del conjunto de actores e instituciones con el fin de dimensionar la capacidad explicativa, esto es, avanzar desde la comprensión de las políticas como variable dependiente con el fin de identificar las características que permitan convertirla en factor explicativo.

2. Brindar instrumentos metodológicos que, además de ofrecer categorías analíticas para abordar los hechos de la experiencia, permitan explicar cómo se forjan, gana aceptación y se modifican o desaparecen las políticas públicas.
3. Ofrecer claves interpretativas de una realidad compleja que no resiste análisis unidireccionales ni determinísticos y, por el contrario, exige utilizar los datos de la experiencia desde el realismo de los supuestos de partida. (Roth, 2010, pág. 122).

Según lo expuesto por Roth (2010) es posible afirmar que el enfoque neoinstitucional en relación con el análisis de las políticas públicas permite comprender las interacciones entre los actores presentes en el sistema y que participan de manera activa en todo el ciclo de las políticas pública (o en alguna de sus fases), partiendo de la premisa de la existencia de una relación de interdependencia entre ellos. A su vez, las categorías de análisis contempladas en este enfoque permiten comprender las interacciones de los actores, a partir de su relación de dependencia entre los integrantes de una red, dejando a un lado el rol que cada actor ejerce como un limitante formal y sus atributos o características. Es así como, los actores que son objeto de estudio bajo la mirada neoinstitucional están llamados a cumplir un rol y a tener una serie de comportamientos definidos por normas, costumbres o estructuras formales y organizadas, pero cuyas relaciones con otros a partir de sus creencias o valores, permiten identificar tendencias a la cooperación o la no cooperación.

Para esta investigación y el análisis que se propone de la implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA, se analizará el rol que cumplen los actores estatales y no estatales en el proceso, pero se analizará en detalle las tendencias a la cooperación y la coordinación entre ellos, basados en las relaciones de confianza o de interdependencia que existan y que permite o no abordar el problema e impulsar las acciones de descontaminación del territorio. Para ello, se retomarán estas lógicas en el análisis de la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a los actores estatales y no estatales que participan en el proceso de desminado humanitario en Colombia, identificando las relaciones que se establecen entre ellos.

El siguiente capítulo de este documento presenta el desminado humanitario en Colombia, a partir del componente de la Política Nacional para la AICMA que ha sido priorizado para el análisis propuesto en esta investigación, señalando los conceptos, tipos y procesos definidos y adoptados para tal fin, a partir de las directrices de la DAICMA.

## **CAPÍTULO 2. DESMINADO HUMANITARIO**

El proceso de desminado humanitario es quizás uno de los temas que más llama la atención en relación con los procesos de posconflicto y consolidación de Paz en el mundo, puesto que se ha consolidado como una de las temáticas primordiales para lograr el fin del conflicto armado y garantizar la atención integral y reparación a las víctimas, a partir de los acuerdos alcanzados entre las partes involucradas. El uso de minas antipersona y otros artefactos explosivos en contextos de conflicto armado interno, ha sido catalogado como una práctica que vulnera el DIH y los DD.HH., y que ha generado el mayor número de víctimas entre población civil y miembros de las Fuerzas Armadas.

El uso de MAP, MUSE y AEI por parte de grupos armados no estatales se ha replicado en varios países como una práctica común para lograr control en el territorio y disputar de manera directa el poder con el Estado. Sin embargo, desde 1997 con la Convención de Ottawa, se ha promovido a nivel internacional el desarrollo de todas las actividades que sean necesarias por parte de los Estados y de sus Fuerzas Armadas, para erradicar el uso de estos artefactos y proceder a la destrucción de las existencias almacenadas. De ahí que el desminado humanitario sea el componente principal en los procesos de descontaminación de los territorios afectados por el conflicto o inmersos en contextos de guerra.

El caso colombiano no es ajeno a esta realidad, y dado que se ubica en el segundo lugar en el mundo, de los países con mayor número de víctimas por minas antipersona y la presencia del mayor número de artefactos y otros restos explosivos en el territorio, el componente de desminado humanitario ha sido priorizado en la Política Nacional para la AICMA desde el 2009. En la coyuntura actual, este aspecto ha cobrado mayor importancia en relación con la participación de actores no estatales como ONG's y grupos conformados por exmiembros de las FARC, que, tras los Acuerdos de Paz de 2016, se han comprometido a apoyar las labores de desminado humanitario y descontaminación territorial en el país.

Antes de abordar el proceso de desminado humanitario en Colombia, es importante realizar una revisión por el concepto de desminado humanitario y los elementos que han sido definidos a nivel internacional como aspectos esenciales para su desarrollo por parte de los Estados en los territorios afectados por su uso en contextos de conflicto armado y violencia.

## 2.1 Acercamiento al Desminado Humanitario

El desminado humanitario ha sido definido como uno de los principales ejes de acción por parte de los Estados en su lucha contra el uso de minas antipersona y restos de explosivos de guerra como mecanismos para ejercer control territorial por parte de los grupos armados no estatales que disputan de manera directa el poder. Sin embargo, el desminado abarca varios frentes de acción, entre los que se destaca el desminado humanitario y el desminado militar.

Si bien, esta investigación se enfoca en el desminado humanitario como la acción central a desarrollar por parte de los Estados y sus Fuerzas Militares en los procesos de descontaminación del territorio, es importante hacer la distinción entre ambos conceptos. Así, una aproximación a esta diferencia dada por el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD) es:

El desminado humanitario debe distinguirse claramente del desminado militar. El primero tiene por objeto destruir todas las minas y otros restos explosivos de guerra diseminados en una zona determinada, y restituir las tierras desminadas a la población civil para su utilización. Con respecto al segundo, la rapidez reviste una importancia clave para los soldados que libran una batalla, ya que deben asumir mayores riesgos y, por consiguiente, durante las operaciones de desminado militar es probable que sólo se abra una brecha en el campo minado y que no se destruyan todas las minas que se hallen en el camino de las fuerzas armadas (GICHD, 2004, pág. 68).

Mientras que el desminado humanitario tal como se le conoce en Colombia se relaciona con:

La asistencia humanitaria que es provista a las comunidades afectadas por las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones Sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) siguiendo los Estándares Internacionales de la Acción contra Minas (IMAS, por sus siglas en inglés), los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario y los Principios Humanitarios consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Su objetivo es eliminar los peligros derivados de las MAP, MUSE y AEI a fin de restituir las tierras a la comunidad para su utilización (Ministerio de Defensa, 2014, pág. 1).

Es claro que el desarrollo de la actividad del desminado por parte del Ejército Nacional aborda ambos componentes, tanto el desminado humanitario como el desminado militar. Sin embargo, el primero se ha realizado de manera permanente y articulada con otros actores estatales y no estatales, en pro de consolidar territorios libres de minas y seguros; mientras que el segundo

se ha desarrollado de forma esporádica a partir del decomiso de estos artefactos y su posterior destrucción controlada (Ministerio de Defensa, 2014, pág. 1).

Por otra parte, hay que señalar que las Normas Internacionales para las Actividades relativas a las Minas (IMAS), plantean el desminado humanitario como “las actividades realizadas al objeto de retirar minas y municiones sin estallar, inclusive el estudio técnico, levantamiento cartográfico, desminado, señalización, documentación posterior al desminado, contacto directo con las comunidades afectadas y traspaso de las tierras desminadas” (GICHD, 2004, pág. 68).

En el siguiente cuadro se sintetizan los aspectos centrales que permiten diferenciar al desminado militar del desminado humanitario, teniendo en cuenta que esta investigación se concentrara en el desminado humanitario y la descontaminación de los territorios con el objetivo de identificar las relaciones e interacciones generadas entre los actores estatales y no estatales presentes.

**Tabla 2** *Contraste de características entre el desminado humanitario y el desminado militar*

<b>DESMINADO HUMANITARIO</b>	<b>DESMINADO MILITAR</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se ejecuta en un área identificada y establecida por organizaciones de desminado (Batallón de Desminado y organizaciones civiles acreditadas) que busca la limpieza total de la tierra.</li> <li>2. Se desarrolla por unidades de desminado, que aplican estándares Internacionales (IMAS) y nacionales de Desminado Humanitario.</li> <li>3. Se realiza liberación de tierras contaminadas, con el propósito de contribuir al avance de las políticas estatales.</li> <li>4. En las operaciones de desminado se destruyen las minas en su totalidad a una profundidad de 13 cm de acuerdo con el Estándar Nacional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se ejecuta en el área de operaciones por los GRUPOS EXDE, EXDE DELTA, GRUPO MARTE, de las unidades bajo la doctrina militar buscando la limpieza de brechas para continuar con el desarrollo de operaciones militares de forma segura.</li> <li>2. Las unidades tácticas destruyen de manera controlada las MAP, MUSE y AEI que localicen con la finalidad de salvaguardar las vidas de los pobladores del área general.</li> <li>3. Una vez terminadas estas misiones son reportadas al sistema oficial de información de minas para su posterior intervención por parte del Desminado Humanitario.</li> </ol>

5. Se mide y registra la totalidad de las áreas despejadas	
--	--

Fuente: Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA, 2015)

Estas definiciones permiten identificar las diferencias existentes entre desminado humanitario y desminado militar, enfatizando en que, si bien ambas hacen frente a la disposición de artefactos explosivos en los territorios, el abordaje de esta problemática no es el mismo. Mientras que con el desminado militar se busca descontaminar el territorio y recuperar el control por parte del Estado y sus agencias, el desminado humanitario incluye la atención integral a las víctimas de las MAP, MUSE y AEI, al igual que procura por la recuperación de los territorios para garantizar el desarrollo socioeconómico de las comunidades a partir de la consolidación de territorios seguros, libres de amenaza de minas y en paz.

Ahora bien, se ha señalado a lo largo de este documento la existencia de tres tipos de artefactos explosivos contemplados en la Convención de Ottawa como aquellos que deben ser eliminados y erradicados de los territorios por los impactos y afectaciones negativas que generan en las comunidades y en la población civil.

MAP, MUSE y AEI son los tres tipos de artefactos que hacen parte de los elementos que deben ser identificados en el territorio para proceder con el proceso de desactivación y destrucción. Dado que hacen parte fundamental del proceso de desminado humanitario, es importante retomar sus definiciones. Para ello, se traen a colación las proporcionadas en el Glosario Nacional Básico General de Términos de AICMA. Estas definiciones son (Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2012):

1. **Mina Antipersonal (MAP):** Artefacto explosivo concebido para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas.
2. **Munición sin Explotar (MUSE):** Munición explosiva que ha sido cargada, su fusible colocado, armada o, por el contrario, preparada para su uso o ya utilizada. Puede haber sido disparada, arrojada, lanzada o proyectada, pero permanece sin explotar debido ya sea a su mal funcionamiento, al tipo de diseño o a cualquier otra razón.
3. **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. Para su fabricación se emplean explosivos comerciales, militares, artesanales o componentes de algún tipo de munición. 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.

Ahora bien, para adelantar el proceso de desminado humanitario, se llevan a cabo tres fases que van de acuerdo con los lineamientos y directrices definidas en la Convención de Ottawa y adoptadas como parámetros por parte de los Estados para el desarrollo de las acciones de desminado humanitario y descontaminación territorial. Estas fases son (Descontamina Colombia, 2020):

1. **Estudio No Técnico (ENT):** Se refiere a la recolección y análisis de información, sin intervención técnica, referente a la presencia, tipo, distribución y medio circundante de contaminación por AE, con el fin de definir mejor dónde existe y no existe la presencia de AE y apoyar la priorización de la liberación de tierras y los procesos de toma de decisiones mediante la presentación de evidencia.
2. **Estudio Técnico:** Se refiere a la recolección y análisis de información, mediante el uso adecuado de intervenciones técnicas, referente a la presencia, tipo, distribución y medio circundante de contaminación por AE, con el fin de definir mejor dónde existe y no existe la presencia de AE y apoyar la priorización de la liberación de tierras y los procesos de toma de decisiones mediante la presentación de evidencia.
3. **Despeje:** Se refiere a tareas o acciones para garantizar la remoción y/o destrucción de todos los AE de un área determinada a una profundidad específica o de acuerdo a otros parámetros acordados según lo establecido por la OACP - Descontamina Colombia en la Orden de Tarea.

Así mismo, para las tareas de despeje y la aplicación de los métodos y procedimientos de desminado, se han definido los siguientes tipos de despeje (Descontamina Colombia, 2020):

1. **Manual:** Consiste en el proceso de adelantar operaciones de despeje a través del despliegue de desminadores entrenados para la inspección manual del terreno, quienes, mediante el uso de herramientas técnicas, realizan la búsqueda en sendas de despeje para la localización y posterior disposición de AE.
2. **Mecánico:** Proceso de adelantar operaciones mediante el uso de una o más máquinas barreminas que han sido diseñadas con herramientas, como: Tiller, Flail u otras, adecuadas para llevar a cabo este procedimiento, con las que se espera destruir los artefactos explosivos que pueden estar emplazados en un APS/APC.

3. **Canino:** Se refiere al proceso de adelantar operaciones de desminado mediante el despliegue de Caninos Detectores de Minas (CDM).

De manera general, estos son los elementos más importantes que se han definido en relación con el proceso de desminado humanitario y que responden a los protocolos y lineamientos definidos a nivel internacional y contemplados en la Convención de Ottawa. El aspecto más importante a señalar es la implementación de estos protocolos por parte de todos los actores que hacen parte de las actividades de desminado humanitario y que velan por la descontaminación del territorio de minas y otros restos explosivos de guerra, a partir de la identificación y destrucción de los mismos, pero sin dejar a un lado el componente humanitario que implica la atención integral a las víctimas de las MAP, MUSE y AEI en los territorios inmersos en dinámicas de conflicto armado y violencia.

Ahora bien, dado que el objetivo del desminado humanitario es identificar los territorios con presencia de MAP, MUSE y AEI, y proceder a su remoción o destrucción a partir de las jornadas de descontaminación del territorio, es necesario contar con un sistema de gestión y procedimientos que permitan adelantar estas acciones de manera efectiva. Para ello, se han definido una serie de principios rectores para el proceso de desminado humanitario y que deben ser acatados por los actores inmersos en el proceso. Estos principios están presentes en todas las acciones de AICMA por parte de los actores estatales y no estatales, en aras de dar cumplimiento a los protocolos definidos y adelantar el respectivo proceso de desminado.

La siguiente tabla presenta los principios rectores de la Acción Contra Minas y que deben ser incorporados en las acciones de desminado humanitario por parte de todos los actores participantes.

**Tabla 3 Principios Rectores de la AICMA**

<b>Principio rector</b>	<b>Objetivo</b>
Coordinación	La ERM debe estar bien coordinada tanto al interior del proyecto como entre proyectos. Una coordinación efectiva permite lograr un contenido pedagógico coherente, optimizar el uso de recursos, y minimizar cualquier duplicación de esfuerzos.
Integración	Las actividades de ERM deben estar plenamente integradas a las demás actividades relativas a las minas, de asistencia y desarrollo.

Participación y empoderamiento de la comunidad	Los miembros de las comunidades afectadas son el principal actor en la ERM. En consecuencia, el propósito de empoderar a las comunidades a través de su participación debe dar forma a los proyectos de ERM a lo largo del ciclo del proyecto.
Correcta fijación de metas	Los programas y proyectos de ERM deben ser específicos al contexto y respetar las diferentes necesidades, prioridades, valores y normas culturales locales de las comunidades afectadas
Gestión de la información	La gestión efectiva de un proyecto de ERM requiere información precisa, apropiada y oportuna. Existen muchas fuentes de información a nivel local, nacional e internacional y la información recopilada es requerida por una amplia gama de personas que participan en la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de un proyecto de ERM. Las autoridades nacionales encargadas de la Acción Contra las Minas y las organizaciones de ERM deben establecer y mantener un sistema efectivo de gestión de la información. El sistema preferido por Naciones Unidas para manejar la información de la Acción Contra la Minas es el IMSMA (Sistema de Gestión de Información para la Acción Contra las Minas) desarrollado con el fin de facilitar la recopilación, comparación y distribución de información relevante a nivel del terreno y de la sede de una manera oportuna. El IMSMA está disponible a todos los programas de Acción Contra las Minas.
Capacitación	El reclutamiento y capacitación del personal es una de las principales responsabilidades administrativas de la organización de ERM durante la etapa de planeación y preparación. Esta responsabilidad continúa durante la etapa de implementación, especialmente cuando hay que transferir la responsabilidad del personal internacional al personal local.
Educación	El desarrollo de una metodología educativa apropiada y efectiva con el contenido correcto forma parte esencial de todo proyecto de ERM y a lo largo del ciclo del proyecto.

Fuente: Elaboración propia basado en (GICHD, 2005, pág. 33).

Un aspecto relevante del desminado humanitario que vale la pena señalar está relacionado con el papel que desempeñan las autoridades nacionales, organizaciones y comunidades, al mantener una comunicación directa e intercambiar información relevante sobre la presencia de minas y otros artefactos explosivos en el territorio y su riesgo potencial. Esto favorece a que las comunidades se informen sobre todo el proceso de desminado desde la propia planeación, el tipo de desminado, los lugares de la operación y el tiempo de duración de esta actividad, permitiéndoles asumir comportamientos coherentes con el proceso de desminado humanitario que se realiza, a la vez que se mantienen informados y proyectan sus actividades en la medida en que el peligro se va minimizando.

El intercambio de información es importante en el desminado humanitario para que las autoridades asuman de manera efectiva la operación y para que la comunidad se prepare frente al proceso. Además, la comunicación permanente entre las partes permite la creación de vínculos y relaciones de confianza que se generan para poder interactuar de manera más fluida a medida que se adelanta el proceso de descontaminación territorial y se crean entornos libres de amenaza de minas y seguros. No en vano, la interacción entre las partes involucradas en el proceso y el intercambio de información

(...) puede ayudar enormemente a la planeación del seguimiento de actividades relacionadas con las minas tales como inspecciones técnicas, señalización y desminado, y en caso de ser necesario, la prestación de asistencia a los sobrevivientes de minas terrestres. El enlace de actividades relativas a las minas con la comunidad crea un vínculo vital de información al personal que planifica el programa y permite el desarrollo de estrategias apropiadas y localizadas de reducción del riesgo. El enlace de la acción relativa a las minas con la comunidad está encaminado a asegurar que los proyectos de actividades referentes a las minas tengan en cuenta las necesidades y prioridades de la comunidad (GICHD, 2004, pág. 100).

Si bien los temas del flujo de información y la comunicación son esenciales, como se ha indicado, la articulación del desminado humanitario con la seguridad humana adquiere relevancia desde la misma naturaleza de este tipo de desminado. Principalmente se destaca el hecho de que al enfocarse menos en el terreno de las operaciones militares que en el de la atención y protección de las víctimas y la población con asiento en los territorios contaminados, se manifiesta claramente el sentido humano de la seguridad que se busca promover con esta acción a partir de la articulación interinstitucional.

Se ha presentado entonces el desminado humanitario como concepto abordando su definición, sus tipos, los mecanismos o métodos existentes para el proceso de descontaminación del territorio, los principios rectores y la relevancia de fomentar el intercambio de información y el trabajo articulado entre los actores participantes, tanto estatales como no estatales, con el objetivo de dar paso al proceso de desminado humanitario en Colombia como componente relevante de la Política Nacional para la AICMA.

## **2.2 Desminado Humanitario en Colombia**

En Colombia, la prevalencia de artefactos explosivos en el territorio sumando al elevado número de víctimas por MAP, MUSE y AEI, ha motivado a la definición de la Política Nacional para la AICMA y la incorporación de lineamientos específicos para el proceso de descontaminación territorial, bajo el componente de desminado humanitario, priorizado por el Estado colombiano. Sumado a la presencia de estos elementos explosivos en el territorio, el contexto de conflicto armado interno ha limitado el desarrollo socioeconómico de las zonas inmersas en estas dinámicas, siendo zonas en las que la población ha sido víctima directa de las confrontaciones entre la Fuerza Pública y los grupos armados no estatales. La disputa por el control territorial sumado a la falta de presencia estatal en dichos espacios ha facilitado la aparición de zonas grises en las que el poder o control estatal es poco o nulo, y en el que las dinámicas ilegales y la lucha por el monopolio de la fuerza, se recrudecen con prácticas como el uso de minas antipersonal.

Es por esto que, en el marco de la Política Nacional para la AICMA, se ha definido el componente de desminado humanitario como eje fundamental para el desarrollo de las actividades y acciones requeridas para consolidar territorios seguros y en paz. De igual forma, es la participación de actores estatales y no estatales en este proceso un aspecto de especial atención, puesto que sus interacciones dan cuenta de las relaciones de interdependencia y las tendencias a la cooperación y la no cooperación para el proceso de desminado.

En Colombia, el proceso de desminado y la lucha contra el flagelo de las minas antipersona y otros restos explosivos de guerra, ha sido objeto de estudio desde hace varios años, a la vez que ha estado incluido en la agenda pública gubernamental en razón a la prevalencia del fenómeno desde hace más de 50 años. Al respecto, Tejada, Porras y López (2014) señalan que, desde los años

70, se han sembrado cerca de 70 mil minas antipersona en el país. De estas, 20 mil fueron instaladas por las Fuerzas Militares y el resto por los actores armados ilegales, principalmente las FARC y el ELN, en el marco del conflicto armado interno (Tejada, López, & Porras, 2014, pág. 5). De igual forma, el número de víctimas es considerable y el porcentaje de civiles afectados se acerca al 37% del total, mientras que el porcentaje de militares afectados es del 63%.

En este mismo orden de ideas, Bejarano Hernández (2010) señala que las FARC fueron identificadas por el Informe Monitor de Minas Terrestres como el grupo armado ilegal que más ha empleado la siembra de minas antipersona en el mundo. Tanto este grupo, como el ELN, han utilizado estas armas como una de sus principales estrategias de contención frente a la ofensiva del Ejército Nacional, en medio de la disputa por el control territorial y el uso del monopolio de la fuerza. Esto, con el fin de evitar su penetración en las zonas de su dominio o en disputa, procurar por la protección de los cultivos y laboratorios ilícitos y el control o poder ejercido sobre las poblaciones residentes de esos territorios (Bejarano Hernández, 2010, pág. 264). Lo que permite afirmar que el uso de los MAP, MUSE y AEI por parte de los grupos armados ilegales responde a un repertorio de acción definido para garantizar el control del territorio y de sus actividades económicas ilegales, en territorios en los que la presencia estatal es reducida o nula.

De igual forma, Bejarano Hernández (2010) señala que

(...) el 61% de los municipios han reportado alguna contaminación por MINAS ANTIPERSONA (MAP) o Municiones Sin Explotar (MUSE). Igualmente, 31 de los 32 departamentos han reportado incidentes relacionados con MAP/MUSE. Igualmente, la información disponible indica que la tercera parte (33%) del total de víctimas son civiles, las cuales en el 100% de los casos se encuentran bajo la línea de pobreza (población campesina) (Bejarano Hernández, 2010, pág. 264).

En este sentido, el contexto territorial en Colombia da cuenta de la importancia de hacer frente a esta problemática en los territorios afectados por las minas antipersona y otros artefactos explosivos, a partir de acciones de desminado y descontaminación territorial. No en vano, la presencia de estos artefactos en el territorio nacional se ha categorizado como el principal factor de amenaza para la vida e integridad de las comunidades afectadas o inmersas en zonas de posible afectación, junto con la limitación del desarrollo socioeconómico y productivo.

Los procesos de desminado humanitario en Colombia deben adelantarse para hacer frente al uso de minas y otros artefactos como mecanismos de control territorial y disputa con el Estado,

y que merman el territorio con elementos que ocasionan un gran número de víctimas civiles y limitan el desarrollo y la consolidación de entornos seguros y en paz en la mayor parte del territorio nacional. Al respecto, Humbert (2014) señala que las acciones de las Fuerzas Militares colombianas para el desminado deben estar sujetas a las normas y directrices definidas en la Convención de Ottawa, teniendo en cuenta que estas se han reglamentado en las Normas Internacionales para las actividades relativas a Minas y que es la ONU, la responsable de su promoción y aplicación. Así mismo, es importante traer a colación la diferenciación entre desminado humanitario y desminado militar, señalada en capítulos anteriores, y que da cuenta de la capacidad de acción y de decisión de los Estados y otros actores al momento de adelantar las acciones encaminadas al a descontaminación del territorio afectado y bajo amenaza de mina.

Así lo resalta Humbert (2014) al afirmar que el objetivo esencial del desminado humanitario es habilitar la tierra para que las poblaciones puedan volver a desarrollar las actividades económicas y sociales que realizaban antes de la instalación de las minas. Es por ello por lo que, a diferencia del desminado militar, el de carácter humanitario está totalmente ausente de objetivos de tipo militar o político (Humbert, 2014). De allí que el desminado humanitario se rija por los preceptos que surgen de la Convención de Ottawa y se enfatice en el compromiso de los Estados de coordinar los procesos de desminado humanitario, sobrepasando las lógicas de acción militar y de los agentes del Estado para dar una atención integral a la población en los territorios afectados por el uso de estos dispositivos, a partir de la coordinación y articulación con organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

Acerca de la aplicación del desminado humanitario en Colombia, Case (2015) señala que el país lleva cerca de una década buscando desarrollar una labor organizada para limpiar de minas terrestres su territorio. Este trabajo ha dado resultados, sin embargo, esta labor se ha realizado en las zonas que presentan mayor seguridad para los operadores de desminado, lo que implica que gran parte de las zonas contaminadas con minas aun representan un alto riesgo para sus pobladores. En el marco de los Acuerdos de Paz con las FARC, negociados desde 2012 y cuya firma se llevó a cabo en 2016, se ha presentado un panorama más alentador. De hecho, desde 2015 se evidenció un clima de mayor confianza entre las partes, el Estado colombiano por un parte y el grupo armado por otra, lo cual propició para que se acordara realizar un proyecto piloto de desminado en los lugares con mayor riesgo, sobre la base de la participación del grupo guerrillero en este proceso.

Según Case (2015), este avance permitió que en 2015 el gobierno colombiano pudiera proyectar una acción más intensa en el desminado para 2017, incluyendo mayor cantidad de personal en la operación, tanto por parte del Ejército Nacional como de otras organizaciones no gubernamentales especializadas en esta labor. Hemos justificado

Con referencia a las acciones concretas que lleva a cabo el Estado colombiano para el desminado humanitario, Villegas (2017) plantea la necesidad de implementar sistemas de gestión para el desminado humanitario. Se incluye en su trabajo el enfoque de generar una responsabilidad social que se manifieste en la intervención de las instancias que prestan asistencia médica a las víctimas. Esta asistencia se cumple con la realización de la operación del desminado humanitario y frente a las necesidades que se evidencian en las propias comunidades en donde se realizan estas actividades. El objetivo debe comprender la minimización de los riesgos para los operadores y para las poblaciones a lo largo de la implementación de los procesos que conlleva el desminado humanitario.

Por su parte, Bonnet y Parra (2015) plantean que para el desarrollo de la labor de desminado humanitario en Colombia es fundamental tener como punto de partida una evaluación nacional de la contaminación por minas terrestres, con el objetivo de contar con una línea de base sobre la cual establecer las metas, planes y programas a ejecutarse. Para ello, se debe recopilar información cartografiada sobre antecedentes de accidentes y sobre sospechas de presencia de minas, definiendo así con exactitud las zonas peligrosas y su nivel del riesgo. Con esta información, de la que se pueden asignar funciones a los operadores teniendo en cuenta su perfil y sus capacidades para actuar en los diferentes tipos de terrenos contaminados que sean identificados, se esperaría una mayor eficiencia y celeridad en el proceso de desminado en zonas priorizadas.

Un aspecto que forma parte del desminado humanitario y que plantea la Convención de Ottawa, está relacionado con el rol de las víctimas tanto en materia de reparación y atención, como en participación en el proceso. En este sentido, Beroy (2017) expone la necesidad de considerar a las poblaciones que han sido afectadas por la contaminación con minas de los territorios en donde desempeñaban sus labores cotidianas de trabajo, estudio e interacción social, como aliados para el diagnóstico del territorio y el posterior proceso de desminado. En tal sentido, este planteamiento tiende a orientarse a la protección de la población civil con una atención humanitaria que sea el eje

de la gestión del desminado humanitario, para implementar así un frente de inclusión social de las víctimas de las minas antipersonales.

De igual forma, Carrero (2011) centra el tema de su trabajo en la atención a las víctimas. Al respecto aborda el proceso que se desarrolla en el marco de la AICMA, en lo que se denomina la Ruta de Atención de Víctimas de Minas Antipersonas en Colombia. Este campo se ha planteado bajo los preceptos de prevención, solución y respuesta a las situaciones que se presentan para las poblaciones que se ven afectadas por los territorios contaminados con minas. Según Carrero, el Estado colombiano ha desarrollado diversas normas legales y sus programas consecuentes para la atención a las víctimas de las minas antipersonales bajo un contexto de conflicto armado interno. Dentro de estos últimos se ha incluido el tratamiento médico de emergencia y a largo plazo, la rehabilitación física y psicológica, así como la reintegración socioeconómica. Aun así, se reconoce que la falta de conocimientos sobre estas ayudas, por parte de las víctimas, ha sido una limitante para que puedan acceder a las mismas, al igual que la complejidad de los procesos y trámites para aprovechar las ayudas ofrecidas.

Otros autores que se ocupan del tema de las víctimas y, en general, de las poblaciones que se ven afectadas por la contaminación con minas de sus territorios, son Anctil y Bolívar (2014), quienes analizan las repercusiones de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En ella se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Estos autores señalan que la aplicación de esta normativa contiene debilidades y vacíos para la atención de las víctimas de minas antipersona, en donde se incluye las dificultades producidas por la unificación del escenario nacional y el territorial en la atención. Esto se agrava por el hecho de que las víctimas civiles se presentan en entornos rurales, lo que dificulta su traslado para certificarlos como víctimas en los centros de salud en donde se comienzan a brindar la atención en cumplimiento de los derechos reconocidos en su calidad de víctimas del conflicto armado.

Por otra parte, Ceballos (2015) se enfoca en las posibilidades que plantea la situación del posacuerdo con las FARC, destacando el trabajo del Ejército Nacional y más concretamente del Batallón de Ingenieros. En dicha labor se incluye el desminado humanitario, así como la contribución a la recuperación y habilitación de las regiones que han padecido el flagelo de la contaminación por minas. Para ello se ponen sus capacidades a disposición de dichas regiones y

de sus poblaciones, con la construcción o reconstrucción de infraestructura, todo lo cual se puede efectuar gracias a que la disminución de actores armados ilegales, en el contexto del posconflicto, permite que ese recurso humano pueda reenfocarse para dichas acciones humanitarias.

El tema del desminado en un contexto de posacuerdo también es abordado por Fisas (2011), quien señala que luego de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, se debe incluir la participación de estos en las acciones propias del desminado. En este sentido, señala que dentro de la agenda y de los proyectos se deben incorporar a los excombatientes, de manera que se pueda incluir la identificación de las zonas minadas por los grupos armados que se han reinsertado a la sociedad y, además, su eventual participación en la recogida o desactivación de las minas detectadas en dichos lugares identificados y señalados. Por lo tanto, la firma de los Acuerdos de Paz y su posterior implementación debería necesariamente contar no sólo con la dejación y entrega de armas, sino con la corresponsabilidad de dichos actores en el proceso de desminado humanitario.

Según Bejarano (2010), la acción estatal para enfrentar el problema de las minas antipersonal se ha visto afectada por diversas limitantes. El conflicto irregular que ha vivido el país por más de medio siglo es un obstáculo para el desminado, puesto que la seguridad de los territorios es una condición básica para que se pueda acceder a las zonas contaminadas sin que haya el peligro de confrontación. Es por ello por lo que los Acuerdos de Paz con las FARC representan un factor positivo en algunas regiones, pero ante la persistencia del ELN y de otros factores de criminalidad, aun no existen las condiciones requeridas para desarrollar de manera fluida la labor del desminado humanitario. A esto se adiciona el fenómeno del narcotráfico en las zonas inmersas en el conflicto armado, lo que hace que los cultivos ilícitos sigan planteando el riesgo de las minas que se siembran para su protección.

Cabezas, Graziani y Ugarriza (2015) también aluden al desminado a partir de los Acuerdos de Paz con las FARC. Señalan que en La Habana se expidió el documento denominado *Acuerdo sobre Limpieza y Descontaminación del territorio de la presencia de Minas Antipersonal, Artefactos Explosivos y Municiones Sin Explotar, o Restos Explosivos de Guerra*, como instrumento guía para impulsar los procesos de desminado humanitario en Colombia. En este acuerdo se convino solicitar el apoyo de la ONG Ayuda Popular Noruega (APN) para liderar el proceso, dada su experiencia en estos temas y su rol como actor neutro en el conflicto armado

interno. El punto de partida de las actividades contempla que se realice un estudio para identificar las zonas a trabajar en el desminado, así como los niveles de riesgo y prioridad que presentan. De igual forma, debe establecerse una adecuada comunicación y diálogo con las respectivas comunidades, para favorecer la confianza y el respaldo en el desarrollo de las actividades. Las operaciones deben contar con estándares de calidad internacionales, y debe efectuarse la verificación por parte de la APN, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales disponibles. Es así como se proyectó la entrega de informes a las autoridades nacionales y a las comunidades, dando cuenta de las tierras descontaminadas y de los principales logros y retos del proceso de desminado adelantado.

Otro factor importante por considerar en el desminado humanitario es lo referente a la financiación de las operaciones. Sobre este tema, Felbab-Brown (2016) plantea que la ayuda de los Estados Unidos en el Plan Paz Colombia (cerca de US\$450 millones), incluye diversas destinaciones como la reincorporación social de los excombatientes, la implementación de cultivos alternativos a los ilícitos, la reparación de las víctimas y el desminado. Sin embargo, dicho aporte representa un monto muy pequeño frente a lo que demandarán todas las necesidades de la implementación de la fase del posconflicto, de ahí la advertencia sobre el elevado costo que tendrá para los colombianos llevar a cabo el tránsito hacia la paz. Con relación al desminado cerca del 25% de la contribución de Estados Unidos para la paz de Colombia tiene esa destinación. Si bien, otros países realizan aportes para la construcción de la paz en Colombia, son inferiores a los realizados por el país norteamericano y podrían ser un tema de análisis interesante en relación con la hegemonía de poder en el sistema internacional y las directrices de política exterior de Colombia. Esta situación obliga a replantear el tema fiscal del país, puesto que la situación actual y la transición hacia la paz, demandan acciones inmediatas conformes a lo acordado en la mesa de negociaciones de La Habana, incluyendo la agenda que el gobierno se trace frente al tema del desminado.

Como se señaló inicialmente, los Estados pueden recurrir a instancias no gubernamentales para avanzar en diversas actividades relativas al desminado. Al respecto, Ortega (2016) indica que, a nivel internacional, la ONU ha cumplido un papel esencial promoviendo la normatividad para el desminado humanitario y auspiciando capacitación en tal sentido. Así mismo ha incentivado la creación de ONG's certificadas para apoyar el trabajo de desminado en los países con este

problema. En tal sentido, es pertinente señalar que una de las principales organizaciones que se desempeñan en dichas labores es *Halo Trust (Hazardous Area Life-Support Organisation)*, creada en 1988 por iniciativa privada, pero que ha contado con el auspicio de la ONU. Posteriormente, en 1989 se creó el *Mines Advisory Group (MAG)*, que efectúa estudios sobre minas terrestres en terrenos contaminados. En 1992 comenzó a operar Handicap International, que se enfoca principalmente en proyectos de ayuda a los discapacitados por efecto de accidentes de minas. Así mismo, existen a nivel internacional otras entidades que operan en diversos frentes del desminado humanitario, algunas de las cuales ya operan en Colombia, en virtud de acuerdos específicos con el gobierno (Ortega, 2016).

Con referencia a *Halo Trust*, según Mahecha y Salas (2015), Colombia contrató con esta organización en 2013 las labores de desminado en algunas zonas específicas del país. Esta entidad cuenta con la respectiva acreditación de la ONU para realizar labores de desminado humanitario, y su trabajo incluyó como eje el municipio de Nariño, en el departamento de Antioquia. Cabe destacar que este municipio fue antes de los años 90, una rica fuente de ingresos cafeteros y cañeros para sus habitantes, lo que decayó con la penetración de las FARC y su intensa instalación de minas antipersonal. En los últimos años esta organización ha avanzado en el desminado, favoreciendo el retorno de los habitantes y la activación económica y social de la región.

Otra organización que ha tenido un papel relevante en la AICMA en Colombia es el CIRC. Así lo señala Wheatley (2015), al afirmar que esta entidad ha actuado para dar protección y asistencia a la población civil afectada, en general, por los problemas que suscita el conflicto interno de Colombia. Su labor, con la mediación en muchos casos de la Cruz Roja Colombiana (CRC), ha consistido en la intervención directa para la asistencia a las víctimas y apoyo a las poblaciones en temas como la educación sobre el riesgo de las minas. Esto es favorecido por el acceso que tiene la entidad a zonas rurales apartadas del país con alto riesgo por la contaminación de minas. Por otra parte, el CIRC realiza cabildeo frente a las instituciones gubernamentales para buscar mayor apoyo a las actividades del desminado humanitario.

En lo que hace referencia a los trabajos que abordan el tema de las experiencias de desminado en países diferentes a Colombia, se mencionan a continuación algunos casos de Latinoamérica. Para empezar, Aranda y Salinas (2014) realizan un análisis del proceso de desminado por parte del Estado chileno, el cual realizó la instalación de minas en sus fronteras

durante los años 70, como una medida de seguridad para la explotación minera en la región que limita con Bolivia, lo que había puesto en peligro no sólo a personas extranjeras sino a los chilenos que habitan allí. Ante la evolución de la mirada del problema por parte de la comunidad internacional, que se institucionalizó con la Convención de Ottawa en 1997, Chile comenzó el proceso de desminado en la primera década del 2000. Sin embargo, se han presentado limitantes debido a la morfología de los terrenos y a los desastres naturales que ha vivido ese país, así como los desacuerdos con Bolivia acerca de la mutua cooperación frente al problema (Aranda & Salinas, 2014).

La contaminación por minas es un problema que también ha afectado a Ecuador. Según señala Jiménez (2017), en 1995 se presentó un conflicto bélico entre esta nación y Perú, lo cual tuvo entre sus consecuencias que el Ejército ecuatoriano instalara minas antipersona en algunas zonas de la región fronteriza. Culminado el conflicto, las dos naciones se adhirieron a la Convención de Ottawa, y aunque Ecuador ha trabajado por el desminado, su limitación económica determinó en un principio que fueran las donaciones internacionales, principalmente de la Organización de Estados Americanos (OEA), las que proveyeran la capacidad operativa al respecto. Tal como lo señala Jiménez, sólo hasta 2014 este país asumió toda la responsabilidad del desminado con sus recursos, desligándose del apoyo de la OEA, lo cual incluyó aumentar el personal operativo del desminado, realizar su adecuada capacitación y dotar el equipamiento necesario para estas labores. Estas acciones no han incluido otras labores propias del desminado humanitario como la educación en riesgo sobre minas, y el control del Estado de las tierras para certificar las que pueden quedar libres de minas, por ello, y aunque en algunas áreas ya se ha culminado la tarea, no se ha podido realizar la respectiva certificación.

Por otra parte, el desminado en las Islas Malvinas es otro caso de estudio en América Latina, puesto que, y aunque se trata de territorio británico, Argentina fue partícipe del conflicto bélico que se presentó en esa región a comienzos de los años 80. Según señala Gómez (2008), este país sembró cerca de 25 mil minas antipersonas como parte de su estrategia militar de abordaje de las islas. Posteriormente, tanto Argentina como el Reino Unido suscribieron la Convención de Ottawa, y en 2001 acordaron iniciar los estudios para el desminado, el cual se puso en marcha desde 2007. Aunque los resultados del estudio mencionado fueron muy detallados para la realización del diagnóstico respectivo y la definición de la agenda de prioridades para implementar la operación

del desminado, debido a las diferencias políticas y de soberanía entre los dos países, el camino de las acciones del desminado ha sido complejo.

De esta manera, se han presentado de manera general los trabajos existentes sobre el desminado humanitario, tanto en Colombia como en el plano internacional, y con especial énfasis en América Latina. Si bien en esta región del continente americano se ha hecho uso de minas antipersonales como herramientas para la disputa por el territorio y el poder en medio de conflictos armados internos y externos, podemos retomar el ejemplo de buenas prácticas de desminado, como el de Argentina en las Malvinas, el de Ecuador en su frontera con Perú, y el de Chile en su frontera con Bolivia, que han consolidado relaciones de cooperación entre diversos actores estatales y no estatales, junto con organizaciones internacionales como CICR, *Halo Trust*, *Mines Advisory Group*, así como *Handicap International*.

En este mismo orden de ideas, y en relación con el caso de Colombia y el proceso de desminado humanitario, es posible afirmar que el fenómeno de minas antipersonal ha estado inmerso en el conflicto armado interno y que la atención del Estado frente a esta problemática ha estado enfocada en la atención humanitaria, la identificación de los territorios o zonas más vulnerables o afectados y la articulación para la descontaminación de dichos espacios inmersos en las lógicas de disputa territorial y el poder económico asociado al desarrollo de actividades ilícitas en las zonas grises. Entre lo observado se puede destacar la importancia de realizar un diagnóstico de la situación de contaminación, la identificación de las víctimas, las acciones del Ejército en el proceso de desminado tanto militar como humanitario, inicialmente sobre la destrucción de su propio arsenal y posteriormente en la eliminación de los artefactos sembrados por los grupos alzados en armas; y la articulación con actores estatales y no estatales de cara a la continuidad en el proceso de descontaminación territorial.

El siguiente capítulo, presenta los actores identificados en el proceso de desminado humanitario en Colombia, señalando las relaciones generadas entre los actores estatales y no estatales, en el desarrollo de las actividades propias de la descontaminación del territorio bajo las directrices de la Política Nacional para la AICMA.

### **CAPÍTULO 3. ACTORES DEL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA**

En el marco de la Política Nacional para la AICMA y el componente de desminado humanitario en Colombia, se han identificado diversos actores que participan en el proceso de desminado humanitario, con el fin último de promover el desarrollo de las acciones requeridas para dar paso al proceso de descontaminación territorial. Así, y en cumplimiento de los protocolos contenidos en la Convención de Ottawa, se han aunado esfuerzos para dar continuidad al componente de desminado humanitario en el país, a partir de la participación activa de actores estatales y no estatales en el proceso, y el cumplimiento de roles específicos en el mismo.

En esta sección se presentará, en un primer momento, los actores estatales y no estatales identificados como participantes del proceso de desminado humanitario en Colombia, cuyas acciones se ven enmarcadas en los parámetros o directrices definidos en la Política Nacional para la AICMA y que incorporan los protocolos contemplados en la Convención de Ottawa. Luego, en un segundo momento, se dará paso a la presentación de algunas experiencias previas en materia de interacción y articulación entre estos.

Por un lado, los actores estatales son entendidos y definidos como aquellos que, por sus funciones, capacidades y competencias, tienen una relación directa con el ciclo de política pública, en cualquiera de sus fases, de manera que sus acciones se ven enmarcadas en lógicas y dinámicas institucionales. Por otro lado, los actores no estatales son entendidos y definidos como aquellas organizaciones que no actúan bajo la delegación o asignación de funciones o competencias por parte del gobierno, sino que asumen posiciones frente a situaciones determinadas conforme sus intereses y valores, enfocados en la participación en medio del abordaje de una problemática de gran importancia para un territorio y su comunidad.

Los actores estatales y no estatales aquí incluidos hacen parte del proceso de desminado humanitario en Colombia. Estos se identificaron a partir de los documentos oficiales de la Política Nacional para la AICMA y de las directrices de la DAICMA para la participación de cada actor en el proceso de descontaminado territorial y la adopción de los protocolos definidos en la Convención de Ottawa.

Vale la pena señalar que los actores identificados y mencionados aquí, son reconocidos por el Estado como actores del proceso de desminado humanitario. Lo anterior, en razón al

cumplimiento de los requisitos internacionales definidos como criterios para el desarrollo de labores de identificación, erradicación y destrucción de MAP, MUSE y AEI, en territorios inmersos en contextos de violencia, guerra o conflicto armado, y en los cuales el Estado parte ejerce labores de desminado militar y humanitario, con el objetivo de liberar las zonas de cualquier tipo de amenaza de mina. De igual forma, es importante recalcar que esta investigación se enfoca en la labor de desminado humanitario, componente priorizado en la Política Nacional para la AICMA, y que los actores identificados participan en este proceso.

### **3.1 Actores Estatales Involucrados en el Proceso de Desminado Humanitario en Colombia**

En el marco del proceso de descontaminación territorial bajo el componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA, es posible identificar los siguientes actores estatales, abarcando entidades adscritas y Fuerza Pública. En cualquier caso, estos actores se rigen por las lógicas institucionales propias de un actor estatal y adoptan los lineamientos del Gobierno para abordar la problemática de las MAP, MUSE y AEI en el territorio, bien sea a partir de directrices o a través de la implementación de acciones enmarcadas en los temas priorizados por el Estado e incluidos en su agenda gubernamental.

Los actores aquí señalados se presentan en orden alfabético y no en orden de importancia o de participación en el proceso de desminado humanitario que se adelanta en el territorio nacional, en el marco de la política pública de desminado.

#### **3.1.1 Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación**

La Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, llamada anteriormente Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, fue creada con el objetivo de articular a las entidades del Estado colombiano de cara al fin del conflicto armado interno y el posconflicto. De esta manera, la Alta Consejería se ha posicionado como la entidad estatal encargada de la coordinación y la construcción de relaciones de cooperación entre las diversas entidades gubernamentales, las autoridades territoriales de todos los niveles y la sociedad civil, en aras de fortalecer los procesos e iniciativas adelantadas para la implementación de los Acuerdos de Paz alcanzados con las FARC.

Por medio del Decreto 672 de 2017, se establecieron entre las funciones de la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, los siguientes aspectos:

1. Articular la visión de conjunto del Gobierno Nacional sobre el posconflicto con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y las otras entidades del Gobierno Nacional.
2. Asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con el posconflicto, con especial énfasis en los temas de inversiones sociales y económicas, desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos, en coordinación con las entidades competentes.
3. Asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas para la reintegración de los grupos armados ilegales, en coordinación con la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y de la Oficina del Alto Comisionado para la paz
4. Coadyuvar en la relación con las demás entidades del Gobierno Nacional, la sociedad civil y las autoridades departamentales y locales, en la función de implementación de los acuerdos de paz, con el fin de asegurar su coherencia con la visión de posconflicto.

(Decreto 672 de 2017, 2017).

Retomando lo señalado anteriormente, es posible evidenciar que la Alta Consejería trabaja para lograr la articulación interinstitucional requerida en la implementación de las políticas públicas vinculadas al posconflicto y enmarcadas en el contexto del fin del conflicto armado. En este punto, la Política Nacional para la AICMA, bajo el liderazgo de la DAICMA, se posiciona como uno de los puntos más relevantes para el Gobierno, dada la priorización e inclusión en la agenda gubernamental y el compromiso internacional adquirido para impulsar el proceso de descontaminación territorial y desminado humanitario.

Si bien el rol de la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación es fundamental en relación con los procesos de posconflicto adelantados en el país y con la participación tanto de excombatientes como de víctimas en los procesos de formulación e implementación de las acciones que se han definido como claves para lograr territorios seguros y en paz, para el caso de esta investigación su papel es complementario al ejercido por la DAICMA y se enfoca en gestar las alianzas y sinergias requeridas entre las entidades estatales y la sociedad civil.

### **3.1.2 Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) – Descontamina Colombia**

La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), también conocida como Descontamina Colombia, creada en 2002 es una dependencia del Departamento

Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, a partir del Decreto 672 de 2017.

La DAICMA ha sido, desde su creación, la entidad encargada de acompañar y liderar el abordaje del AICMA en el territorio nacional, a partir de la coordinación con otras entidades estatales y organizaciones internacionales, para hacer frente a los riesgos y amenazas presentes en el país por el uso, disposición o empleo de MAP, MUSE y AEI como elementos para la confrontación armada entre la Fuerza Pública y los grupos armados ilegales. Desde la adhesión a la Convención de Ottawa, la DAICMA ha sido la entidad estatal encargada de coordinar y monitorear las actividades propias de la AICMA, a partir de la aplicación de los lineamientos técnicos definidos en los protocolos internacionales para los procesos de desminado militar y humanitario, al igual que la atención a las víctimas y la consolidación de territorios libres de amenaza de minas y seguros.

Entre las funciones más importantes de la DAICMA, señaladas en el Decreto 672 de 2017 Artículo 14, se destacan las siguientes:

1. Formular el Direccionamiento Estratégico de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal AICMA a nivel nacional y coadyuvar al desarrollo de la Política Pública en la materia.
2. Coordinar y monitorear en el orden nacional y territorial las actividades de Acción Integral contra Minas Antipersonal, mediante la aplicación de lineamientos técnicos y mecanismos de regulación de los actores estatales y no estatales de la AICMA en sus pilares: desminado humanitario, educación en el riesgo de minas antipersonal y asistencia integral a las víctimas.
3. Elaborar y coordinar la estrategia nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en todo lo referente, al desminado humanitario; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil; y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa
10. Requerir a los actores estatales y no estatales, el reporte de la información precisa de la que tengan conocimiento, sobre afectación por presencia o sospecha de presencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y la información respecto a los accidentes por MAP/MUSE, con los datos que conozca de las víctimas afectadas, las acciones que adelanten al respecto, y las actividades de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal-ERM, y las demás en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales y lineamientos técnicos señalados por la Dirección Descontamina Colombia. (Decreto 672 de 2017, 2017).

Con lo anterior, es posible evidenciar el importante rol que cumple la DAICMA – Descontamina Colombia en el proceso de AICMA y el desarrollo de las actividades propias del desminado humanitario en el país. De igual forma, su posicionamiento como la entidad rectora en el abordaje del fenómeno de las minas antipersonal y otros restos de explosivos de guerra en Colombia, contribuye al fortalecimiento institucional del Estado colombiano en la materia, al centralizar el trabajo de cara a la adopción de los protocolos para la descontaminación territorial y la consolidación de territorios libres de amenaza de minas y seguros, y fomentar la articulación interinstitucional tanto con actores estatales como no estatales, con el ánimo de mejorar la efectividad en la implementación de la Política Nacional para la AICMA.

De ahí que las líneas estratégicas de trabajo de la DAICMA hayan sido definidas de la siguiente manera:

1. Incrementar la capacidad de desminado y respuesta rápida.
2. Fortalecer la coordinación interinstitucional, para la regulación de los actores de la AICMA.
3. Fortalecer la presencia territorial, para la construcción de planes AICMA, con la participación de comunidades y autoridades locales.
4. Consolidar un sistema de gestión de información oportuno, claro, robusto, proveniente de los territorios. (Alto Comisionado para la Paz, 2020).

Es de esta manera que la DAICMA enfoca sus acciones de AICMA a partir del trabajo articulado con los actores que participan en el proceso y que permiten un mayor despliegue en el territorio de las iniciativas que, a través de la adopción de los protocolos definidos para ello, dan una atención oportuna y pertinente en los contextos locales a la problemática del minado y procuran por la erradicación de las MAP, MUSE y AEI presentes en las zonas que se han visto inmersas en contexto de violencia o conflicto armado interno.

### **3.1.3 Ejército Nacional de Colombia**

El Ejército Nacional de Colombia, como representante de la Fuerza Pública del país, es el actor armado estatal más importante en el proceso de descontaminación territorial y en la implementación de la Política Nacional para la AICMA. Su participación en la adopción de los protocolos definidos en la Convención de Ottawa para el desminado en los territorios afectados por minas y otros artefactos explosivos, al igual que su participación en las actividades que permiten dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el país, dan cuenta de la importancia de su

vinculación y trabajo en lo relacionado con la consolidación de territorios libres de amenaza de minas, seguros y paz.

Es así como el Ejército Nacional ha participado en el desminado militar en el país, a partir de la identificación, rastreo y destrucción de las MAP, MUSE y AEI encontrados en los territorios afectados por el conflicto armado interno o inmersos en dinámicas de violencia y disputa armada entre el Estado colombiano y los grupos armados ilegales. De igual forma, ha contribuido en el proceso de desminado humanitario a partir de la articulación con entidades estatales, organizaciones internacionales y de la sociedad civil, para identificar territorios con amenaza de minas y proceder a su despeje, al igual que brindar atención integral a las víctimas, en aras de lograr la reparación requerida para continuar con los procesos de posconflicto que se adelantan en el país.

En relación con el desminado militar, el Ejército colombiano ha llevado a cabo varias acciones importantes para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado al firmar la Convención de Ottawa. En primer lugar, la Industria Militar (INDUMIL) destruyó para 1999 la totalidad de los equipos disponibles para la producción de minas y otros artefactos explosivos. Posteriormente, en 2001, las Fuerzas Militares desactivaron 52 campos minados, registrando 52 más y realizando 93 acciones de incautación (Vicepresidencia de la República, 2001, pág. 5).

Así, en 2004 se crea el primer pelotón de desminado humanitario de las Fuerzas Militares con integrantes del Ejército Nacional, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional y la Policía. Esta unidad inició con la destrucción de los 34 campos minados instalados en las bases militares y los arsenales que se encontraban almacenados para proteger a las tropas de las tomas guerrilleras (Ejército Nacional de Colombia, 2020), y se convirtió en el primer paso para la incursión del Ejército Nacional en el desminado humanitario en Colombia.

La participación del Ejército Nacional en el proceso de desminado humanitario en Colombia continúa en 2006, con las primeras operaciones realizadas en 35 bases militares protegidas por minas antipersonal de Bogotá D.C. y 19 departamentos, en las que se identificaron y destruyeron 3.562 artefactos y se despejaron 158.830 metros cuadrados (Dirección contra Minas, 2010). Estas operaciones de desminado humanitario fueron lideradas por el Batallón de Desminado Humanitario (BIDES), antes Compañía de Desminado Humanitario, con el monitoreo de la OEA y la veeduría internacional que hace seguimiento a los protocolos definidos en el Artículo 5 de la

Convención de Ottawa. Así mismo, el trabajo adelantado por los Pelotones de Desminado Humanitario de las Fuerzas Militares de Colombia desde ese año ha logrado incorporar los Estándares Internacionales de Acción contra Minas y los Protocolos Nacionales de Desminado Humanitario, para continuar con las labores de desminado y descontaminación del territorio.

En 2010, el Ejército Nacional logró completar la remoción de MAP del territorio, a partir de las acciones de desminado humanitario realizadas por el Batallón de Desminado No. 60, al desarrollar las operaciones requeridas en el territorio de acuerdo a los protocolos nacionales y estándares internacionales, para llevar a cabo operaciones de desminado sobre áreas con presencia de minas artesanales y municiones sin explotar en cumplimiento del tratado internacional de la Convención de Ottawa y la doctrina militar (Ejército Nacional de Colombia, 2010). Siendo este el primer pilar para la articulación institucional en Colombia de cara al abordaje del problema territorial de seguridad asociado a la presencia de MAP, MUSE y AEI, en zonas inmersas en las dinámicas del conflicto armado interno, bajo los parámetros definidos por la DAICMA.

De ahí que, el Ejército Nacional cuenta cada vez con mayor pie de fuerza especializado en detección y destrucción de las minas antipersona y otros explosivos, a la vez que procuran la prestación de servicios de atención integral a las víctimas de conflicto, dejando a un lado la connotación propia del desminado militar. Siendo importante enfatizar que en el marco del posacuerdo y las iniciativas encaminadas a la consolidación de la paz estable y duradera, la labor del Ejército Nacional se ha articulado con otras rutas de atención en aspectos como la titulación y restitución de tierras, el retorno de las poblaciones desplazadas, la sustitución de cultivos de uso ilícito, y demás políticas derivadas de los acuerdos en materia de reforma rural integral (Romero, 2016).

En la actualidad, las operaciones de desminado humanitario que se efectúan en Colombia las llevan a cabo las Fuerzas Militares, y una serie de organizaciones civiles de desminado humanitario acreditadas, bajo la aplicación de los protocolos internacionales definidos para tal fin y con el principio de coordinación territorial como eje rector de la actividad. Así mismo, el proceso de descontaminación territorial requiere de una actuación conjunta con las agencias del Estado que velan por el mantenimiento de la paz y la seguridad de los territorios, con el fin último de promover la sostenibilidad de las acciones adelantadas y garantizar la recuperación de los territorios con amenaza de minas y en los cuales el desarrollo socioeconómico se ha visto limitado.

### **3.2 Actores No Estatales Involucrados en el Proceso de Desminado Humanitario en Colombia**

Así como se ha podido identificar la participación de actores estatales en el proceso de implementación de la Política Nacional para la AICMA a partir del componente de desminado humanitario, es importante señalar que en estas labores, y según los protocolos definidos en la Convención de Ottawa, es posible establecer relaciones de cooperación y articulación entre los actores y entidades estatales, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil que tienen como principal objetivo desarrollar acciones de la descontaminación de los territorios.

En este orden de ideas, es posible identificar la participación de *The Halo Trust* y de Handicap Internacional como actores no estatales que trabajan de manera articulada y conjunta con las agencias del Estado colombiano para llevar a cabo las labores de desminado humanitario y la consolidación de territorios libres de la amenaza de minas y seguros.

#### **3.2.1 The Halo Trust**

*The Halo Trust (Hazardous Areas Life-Support Organization)* es una ONG que se identifica como de carácter humanitario y neutra en los aspectos políticos, religiosos o económicos; y cuya actividad se especializa en la eliminación de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones Sin Explosionar (MUSE) por la vía del desminado humanitario. Aunque su sede se ubica en Escocia, fue fundada en Afganistán en 1988, operando actualmente en países de América, África, Asia y Europa, y siendo reconocida internacionalmente por su aporte en el desminado humanitario a nivel mundial (The HALO Trust, 2020).

*The Halo Trust* ha evidenciado la importancia de abordar el fenómeno de las minas antipersona y otros dispositivos explosivos en Colombia a partir del desminado humanitario y la articulación con los diversos actores presentes en los territorios con mayor afectación por el uso de estos artefactos en contextos de conflicto armado interno. Por ello, desde 2009 *The Halo Trust* instaló sus oficinas en el país y a partir de 2013 inició operaciones de desminado en el territorio nacional. De igual forma, ha definido como su compromiso

(...) “sacar las minas de la tierra, para siempre”, siendo la primera organización en el país acreditada para operar con civiles. Las iniciativas más importantes en Colombia están enfocadas a los procesos de restitución de tierras, retornos y reubicación de la población desplazada, proyectos de desarrollo económico y empleabilidad para combatientes desmovilizados. Gracias a las labores de Desminado Humanitario realizadas, se entregó a su comunidad el municipio de Nariño en Antioquia. Igualmente, mediante el desarrollo del Desminado Humanitario en su Fase de Estudios No Técnicos (ENT), se entregó el municipio de La Unión, también en Antioquia (Dirección contra Minas, 2016).

Toda esta labor conjunta con otros actores presentes en la labor de desminado humanitario en Colombia ha permitido entregar y declarar algunos municipios del país como áreas libres de sospecha de minas y aportar así a la consolidación de estos territorios como zonas seguras y en paz.

Entre las operaciones de desminado civil humanitario se incluyen aquellas relacionadas con el despeje de minas antipersonal en Colombia, en los departamentos Antioquia, Meta, Tolima, Cauca, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo Norte de Santander. De esta manera, los territorios recuperados de presencia de MAP, MUSE y AEI corresponden a territorios destinados a cultivos de café, proyectos productivos en fincas y veredas, y resguardos indígenas, entre otros. Por ello, han enfatizado en el trabajo articulado con excombatientes y población local, brindando una atención integral a las víctimas del conflicto armado interno y facilitando la consolidación de relaciones de confianza y cooperación entre los actores locales, para dar continuidad y sostenibilidad a las acciones realizadas (The HALO Trust, 2020).

De igual forma, esta ONG, que ha enmarcado su trabajo en las labores humanitarias contempladas en la Convención de Ottawa, ha aunado esfuerzos y trabajado desde el 2016 en los territorios más afectados del país, contando con la participación de excombatientes de las FARC y otros grupos armados que representan casi el 10% del total de sus colaboradores; *Halo Trust* ha definido como objetivo entregar el primer territorio libre de sospecha de mina en el país a partir del trabajo humanitario de una organización no gubernamental bajo el desarrollo del componente de desminado humanitario.

### **3.2.2 Handicap International**

*Handicap International*, también conocida como *Humanity & Inclusión*, es una ONG creada en 1982 y con sede principal en Lyon, Francia. Desde su creación, se ha definido como una organización de ayuda independiente e imparcial, que trabaja en situaciones de pobreza y

exclusión, conflicto y desastre en el mundo, y es operada por víctimas de violencia armada y desastres en más de 60 países en el mundo. Entre los diversos frentes de trabajo que tiene, ha trabajado con las autoridades locales de los países que tienen presencia de MAP, MUSE y AEI, a partir del desminado humanitario y con el objetivo de prevenir los accidentes relacionados con estos artefactos a través de la educación en el riesgo (Handicap Internacional, 2020).

Su trabajo en desminado humanitario comenzó en 1993 y actualmente participa con programas de esa naturaleza en cerca de una decena de países. Así mismo, es una Federación integrada por ocho asociaciones nacionales ubicadas en Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Luxemburgo, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos, a través de las cuales obtiene recursos para el financiamiento de las operaciones de desminado humanitario, atención a víctimas y prevención de riesgos o afectaciones derivadas de situaciones de violencia o conflicto armado interno. La labor desarrollada por *Handicap Internacional* lo llevó a obtener como cotitular el Premio Nobel de la Paz en 1997 por su actividad notable en la lucha contra las minas antipersonal y contra el empleo de esos artefactos, a partir de la Campaña para la Prohibición de Minas Antipersonal (ICBL) (Handicap Internacional, 2020).

*Handicap Internacional* tiene presencia en Colombia desde 1998 y trabaja en acciones que permiten a las personas con discapacidad acceder a sus derechos, a la vez que brinda atención a la población vulnerable víctima de la violencia armada desde los siguientes ejes: i) Protección y reducción de la violencia armada, ii) inclusión y acceso a los servicios, iii) cambio social y de prácticas, enfatizando en la atención integral a la población que se ha visto afectada por el conflicto armado interno. Así, en 2005, decidió sumarse a los esfuerzos de Colombia en la lucha contra las MAP, MUSE y AEI y sus impactos al vincularse a las acciones de AICMA definidas por la DAICMA, y desde esa época atiende a personas víctimas de minas en diez departamentos, con el apoyo financiero de la cooperación de Suiza, Canadá, Bélgica y España (Handicap Internacional, 2020). Estos aspectos le dan el crédito suficiente para que desde el año 2015 haya sido aceptada como Organización Civil de Desminado Humanitario (OCDH) por parte del Ministerio de Defensa Nacional, y contando con el respaldo que Suiza ha dado a conocer a Colombia en relación con el fin del conflicto armado interno, el avance en el trabajo de desminado humanitario y la atención integral a las víctimas para garantizar territorios seguros, sostenibles y en paz.

### 3.2.3 Campaña Colombiana contra Minas (CCCM)

La Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM) se originó en 1999 desde la sociedad civil, como una iniciativa ciudadana, voluntaria e independiente. Es miembro de la Campaña para la Prohibición de Minas Antipersonal (ICBL) y cotitular del Premio Nobel de Paz en 1997 junto con *Handicap Internacional*, por su trabajo humanitario relacionado con la erradicación de minas antipersonal en el país (Campaña Colombiana contra Minas, 2020).

En el año 2000, la CCCM se constituyó como una ONG y, un año después, integró a su campo de acción temas de desarme y el impulso a las iniciativas que lo promueven, impulsando los valores de Seguridad Humana y Desarrollo en los territorios afectados por el conflicto armado interno y el uso de MAP, MUSEA y AEI. Su sede principal está ubicada en Bogotá y cuenta con una red de trabajadores y voluntarios en los 31 departamentos del país que han sido declarados con presencia de minas antipersona y otros artefactos explosivos, o que son catalogados como territorios con amenaza de minas. De igual forma, esta ONG está conformada por integrada por organizaciones de la sociedad civil, como la Corporación Paz y Democracia (Antioquia), la Corporación Visión y Gestión (Caldas), la Fundación Valle de Pubenza (Cauca) y la Corporación Visión Sur (Nariño) (Campaña Colombiana contra Minas, 2020).

La CCCM tiene entre sus prioridades realizar el acompañamiento a las víctimas sobrevivientes en sus reclamos frente al Estado en relación con la vulneración a sus derechos, así como en temas de atención médica y psicológica, y demás aspectos que les ayude a consolidar una vida digna; siendo la atención prestada integral. Así lo han expresado al señalar entre su misión y objetivos como ONG que aborda el fenómeno de las minas antipersonal en Colombia, lo siguientes puntos:

1. La educación para prevenir accidentes y sensibilizar a las personas sobre los riesgos de las armas.
2. El apoyo a los sobrevivientes, sus familias y las de aquellas víctimas mortales; buscando la superación del estatus de víctima y la recuperación del ejercicio pleno de sus derechos.
3. La limpieza de zonas contaminadas por armas y explosivos de guerra, en especial aquellas que han sido contaminadas por las minas antipersonal; utilizando para ello los procedimientos y estándares del desminado humanitario.
4. La incidencia, la gestión territorial y el monitoreo al cumplimiento del Derecho Internacional humanitario en lo referente a las armas y explosivos de guerra.

5. El desarrollo de procesos dirigidos a conseguir que los Actores Armados No Estatales abandonen el uso de las armas y los explosivos de guerra.

(Campaña Colombiana contra Minas, 2020).

Lo anterior permite evidenciar que la CCCM ha unidos esfuerzos y gestado relaciones de cooperación y coordinación con diversos actores en el territorio nacional con el objetivo de adelantar las acciones requeridas para abordar la presencia de MAP, MUSE y AEI en el territorio nacional, a partir del componente de desminado humanitario y la atención integral a las víctimas del conflicto armado interno.

De esta manera se han presentado los actores más relevantes para el proceso de desminado humanitario en Colombia, teniendo en cuenta su condición de actor estatal o no estatal, y el cumplimiento de los parámetros y protocolos definidos en la Convención de Ottawa para tal fin. Para efectos de esta investigación, se caracterizarán a los actores según su rol para identificar las interacciones presentes en el desarrollo de las actividades relacionadas con el desminado humanitario en Colombia y la tendencia a la *cooperación* o la *no cooperación* y de interdependencia en las relaciones entre cada par de actores.

El siguiente capítulo, presenta la caracterización realizada a cada actor, estatal y no estatal, en medio del proceso de desminado humanitario en Colombia, enfatizando en las relaciones generadas y la aplicación de las directrices definidas en la Política Nacional para la AICMA para dar paso al desarrollo de las actividades del componente de desminado humanitario. Dicho análisis se adelantará bajo el enfoque neoinstitucional, con la finalidad de identificar las relaciones de interdependencia existentes y la tendencia a la *cooperación* o *no cooperación* entre ellos, a partir de las relaciones de confianza gestadas y las trayectorias o experiencias previas, que inciden en el sistema de valores o creencias que cada actor incorpora en los procesos de toma de decisiones para dar paso al trabajo mancomunado.

## **CAPÍTULO 4. INTERACCIONES ENTRE LOS ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES EN EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA**

Continuando con el análisis del componente de desminado humanitario en Colombia a partir de la Política Nacional para la AICMA, y tras identificar los diversos actores que participan en el proceso de desminado humanitario, será posible analizar las interacciones que se presentan entre cada par de actores y las relaciones tendientes a la *cooperación* o la *no cooperación* entre los actores estatales y no estatales que participan en el proceso de descontaminación territorial y de desminado humanitario.

Para ello, se analizarán las interacciones de los actores a partir de la información recopilada en las entrevistas realizadas a representantes de organizaciones claves en el proceso de implementación del componente de desminado humanitario en Colombia y bajo los parámetros contemplados en el enfoque neoinstitucional presentando en capítulos anteriores. De esta forma, se estudiarán las relaciones de interdependencia existentes entre los actores escogidos, teniendo en cuenta variables como los valores o las creencias que dan paso a la construcción de relaciones de confianza, que terminan en relaciones de coordinación, de cara a la implementación del componente de desminado humanitario de la política pública.

### **4.1 Instrumento para el Análisis de las Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia**

Para el análisis de las interacciones existentes entre los actores estatales y no estatales que participan de manera activa en el proceso de implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA, se llevaron a cabo una serie de entrevistas a los actores identificados, con el objetivo de entender las relaciones construidas alrededor del proceso de desminado humanitario y descontaminación territorial. Así mismo, se pretende identificar aquellos elementos que favorecen o no la coordinación entre los actores, a partir de las relaciones de interdependencia presentes.

El instrumento empleado para el desarrollo de estas entrevistas a los actores estatales y no estatales identificados en el proceso de desminado humanitario en Colombia se presenta a continuación. Es importante señalar que el instrumento es el mismo para todos los actores, pero que las respuestas recibidas permiten dar cuenta de las lógicas de cada actor y el impulso a tomar

determinadas decisiones, de cara al proceso de implementación de la política pública en el componente priorizado en esta investigación.

**Tabla 4 Instrumento para la recolección de información**

Preguntas incluidas en las entrevistas aplicadas para la recolección de información relacionada con el proceso de desminado humanitario en Colombia.

1. ¿Qué rol ha desempeñado o desempeña en el proceso de desminado humanitario en Colombia?
2. ¿Cómo definiría el desempeño de su entidad respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos en desarrollo de la política pública de desminado humanitario?
3. ¿Cómo ha sido la cooperación o articulación con otras organizaciones o entidades en el proceso de desminado humanitario en Colombia?
4. ¿Cuáles han sido esas organizaciones o entidades con las que ha logrado mejores articulaciones para dar continuidad el proceso de desminado humanitario en Colombia?
5. Después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP en 2016, ¿Cómo ha sido la articulación con las personas que en su proceso de reincorporación han decidido trabajar en el proceso de desminado humanitario en Colombia?
6. ¿Qué dificultades se han presentado para el desarrollo del desminado humanitario de forma conjunta entre su organización/entidad y otras organizaciones o entidades?
7. ¿Cuáles son los retos a los que se enfrentan para continuar con el proceso de desminado humanitario en Colombia? (También pueden ser amenazas o riesgos asociados a la actividad o al contexto).

Fuente: Elaboración propia.

Este instrumento fue aplicado a los actores seleccionados para el estudio de las relaciones de interdependencia presentes en el proceso de desminado humanitario en Colombia. A partir de la información suministrada por los actores, se quiso identificar el establecimiento de las relaciones de *cooperación o no cooperación* de cara al proceso de descontaminación territorial.

## 4.2 Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia

En la Política Nacional para la AICMA, siguiendo los lineamientos definidos en la Convención de Ottawa, se ha enfatizado en la responsabilidad de los Estados Parte de abordar el problema del uso de minas antipersonal y otros restos explosivos de guerra en sus territorios, dada la categorización como una amenaza directa a la vida y a la integridad de la población. Se ha delegado entonces la responsabilidad de adelantar las acciones a las que haya lugar para proceder con los procesos de desminado y descontaminación territorial a los Estados, definiendo los protocolos internacionales que deben ser adoptadas para tal fin y la posibilidad de acceder a la cooperación y colaboración de otros Estados Parte y de organizaciones internacionales, para lograr una mayor efectividad en el proceso de identificación y destrucción de las MAP, MUSE y AIE.

Para el caso colombiano, el Estado ha adoptado esos lineamientos y protocolos, favoreciendo la articulación y trabajo mancomunado con otros actores estatales y no estatales, para dar continuidad al proceso de desminado humanitario y la consolidación de territorios libres de amenaza de minas y seguros. Por ello, y como se ha señalado anteriormente, en Colombia es posible identificar la participación activa en la implementación de este componente de la política pública por parte de actores estatales como el Ejército Nacional y su Brigada de Desminado Humanitario, así como de actores no estatales como *Halo Trust*, *Handicap Internacional* y la Campaña Colombiana contra Minas.

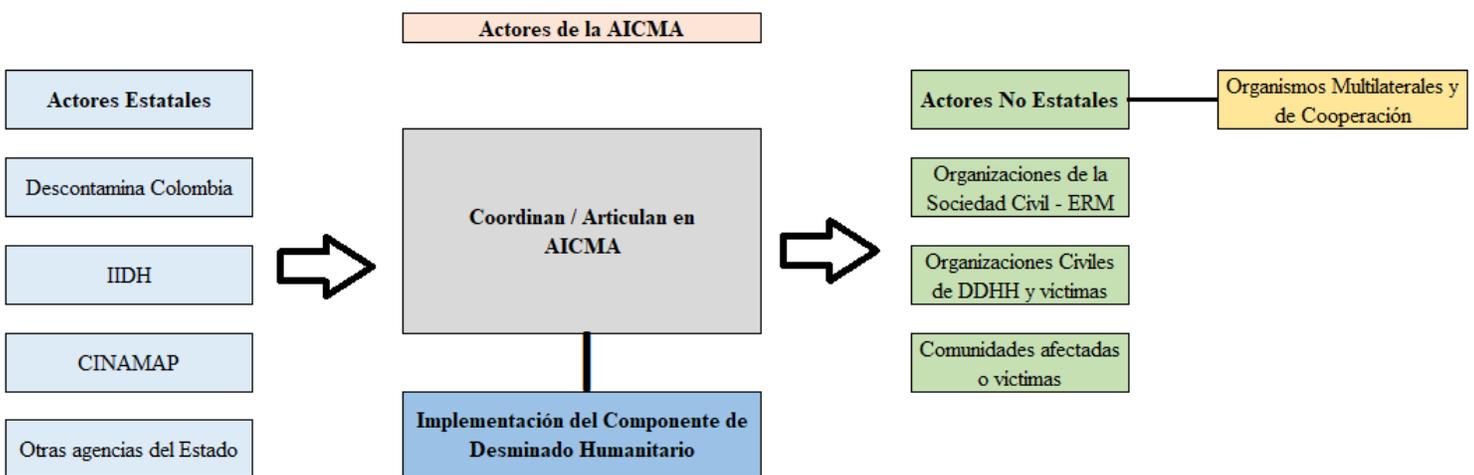
Es importante señalar que la Política Nacional para la AICMA cuenta con tres componentes: Desminado Humanitario, Asistencia a Víctimas de MAP, MUSE y AEI, y Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) y que, a partir de las acciones requeridas para su implementación, el campo de acción intersectorial favorece la participación, articulación y trabajo conjunto entre una gran variedad de actores, tanto estatales como no estatales. De ahí que el universo de actores vinculados y sus interacciones sea tan amplio, tal como se evidencia en la Gráfica 1, puesto que las acciones enmarcadas en la implementación de la política pública requieren de una planificación detallada y del desarrollo de las actividades técnicas propias.

Sin embargo, y dado que se pueden clasificar los actores por su naturaleza, estatal o no estatal, y así analizar las relaciones de dependencia o interdependencia que fomentan la *cooperación* o la *no cooperación* entre ellos, a partir de los procesos y acciones propias de la

implementación de la política pública; el esquema presentado en la Ilustración 1 permite dar una mirada detallada a partir de relaciones de interdependencia.

Para abordar y llevar a cabo las acciones propias de la AICMA en Colombia y realizar el análisis de su rol en el proceso de desminado humanitario, se han clasificado a los actores participantes en estatales y no estatales, retomando las distinciones presentadas al inicio del capítulo anterior.

**Ilustración 1 Actores Estatales y no Estatales de la AICMA**



Fuente: Elaboración Propia basado en (DACIMA - Descontamina Colombia, 2017, pág. 13).

Para el análisis de las relaciones entre los actores que hacen parte del proceso de implementación del componente de desminado humanitario de la AICMA, se seleccionarán cuatro actores (tres estatales y uno no estatal) a los que se les aplicó el instrumento presentado anteriormente, con el ánimo de entender las interacciones presentes entre cada par. La selección de los actores entrevistados responde a tres factores: la importancia en el proceso de AICMA en Colombia; su rol como actor, es decir, el alcance de sus acciones partiendo de la distinción entre organizador y colaborador; y los resultados que ha evidenciado su participación en el proceso de descontaminación territorial. De ahí que las responsabilidades asignadas a cada actor sean de especial importancia, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 5 Responsabilidades y actores**

<b>Responsabilidades</b>	<b>Actores involucrados</b>	<b>Acciones derivadas para la AICMA</b>
Impulso de la aplicación plena de la Convención de Ottawa y de las demás funciones que le impone la ley	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario - IIDH</li> </ul>	Planificación del componente de desminado humanitario
Coordinar a nivel nacional y territorial la AICMA, intersectorial e interinstitucionalmente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descontamina Colombia</li> <li>• Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario - IIDH</li> </ul>	Planificación del componente de desminado humanitario
Dar lineamientos de coordinación Nación - Territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión territorial de Descontamina Colombia</li> </ul>	Territorialización de la política pública para la AICMA
Realizar procesos de gestión de la información en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores de Descontamina Colombia</li> <li>• Autoridades territoriales</li> <li>• Sociedad civil</li> </ul>	Planificación del componente de desminado humanitario Articulación y construcción de sinergias
Realizar incidencia de política pública de la AICMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores de Descontamina Colombia</li> <li>• Autoridades territoriales</li> <li>• Entidades nacionales</li> </ul>	Ciclo de política pública planificación y delimitación de los alcances para el abordaje del tema
Implementar los proyectos/acciones de ERM en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizaciones de la sociedad civil e internacionales – ERM</li> <li>• Autoridades territoriales</li> </ul>	Territorialización de la política pública para la AICMA Abordaje integral a partir de la ERM
Implementación y seguimiento AIV en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores de Descontamina Colombia</li> <li>• Autoridades territoriales</li> <li>• Organismos multilaterales y de cooperación</li> <li>• Sociedad civil, ONG y víctimas</li> </ul>	Coordinación entre actores para la implementación de la Política Nacional de AICMA

Realizar el desminado humanitario en el territorio, dar directrices y lineamientos nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario – IIDH</li> <li>• Organismos multilaterales y de cooperación</li> </ul>	Coordinación entre actores para la implementación de la política nacional de AICMA
Realizar el seguimiento y el monitoreo al desminado humanitario en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de Estados Americanos (OEA)</li> <li>• AICMA</li> </ul>	Seguimiento al cumplimiento de la Convención de Ottawa y los protocolos para el desminado
Aportar recursos de cooperación e implementar proyectos AICMA en Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismos multilaterales y de cooperación</li> </ul>	Cooperación para la continuidad de los procesos de desminado humanitario en Colombia

Fuente: Elaboración propia basado en (DACIMA - Descontamina Colombia, 2017, pág. 14)

Los actores seleccionados para la implementación del instrumento son: la DACIMA, el Ejército Nacional, una entidad territorial y la ONG *Handicap Internacional*. La DAICMA ha sido seleccionada para ser objeto del análisis de esta investigación, dado su rol de coordinación y planificación de la política pública de desminado humanitario; por su parte el Ejército Nacional - Brigada de Desminado Humanitario, ha sido seleccionado para hacer parte del análisis de las interacciones enmarcadas en el proceso de descontaminación territorial, en razón a su carácter de actor estatal armado que materializa y territorializa las directrices y protocolos adoptados y definidos por el Estado para el desarrollo del proceso de desminado humanitario.

En este mismo orden de ideas, y teniendo en cuenta que las políticas públicas son territorializadas por parte de las entidades territoriales, se entrevistó al vocero de la Gobernación del Cauca<sup>4</sup>, en primer lugar por la fuerte presencia de MAP, MUSE y AEI en el territorio, lo que da paso a la implementación de las acciones necesarias para abordar el problema; y en segundo lugar, por los resultados obtenidos en ese departamento en lo que respecta al desminado humanitario y la declaratoria de varios municipios como libres de amenaza de minas. Por último, y en representación de las ONG que participan de manera activa en el proceso de desminado humanitario, se entrevistó a *Handicap Internacional*, resaltando su rol en el proceso de

<sup>4</sup> Con un total de 273 víctimas de MAP, MUSE y AEI en lo transcurrido del 2020, ha sido uno de los 7 departamentos seleccionados para priorizar acciones de descontaminación (Alto Comisionado para la Paz, 2020).

descontaminación territorial y la atención integral brindan a las víctimas de estos artefactos, bajo contextos de violencia y conflicto armado y dada la facilidad de acceder a la información requerida para esta investigación.

#### **4.3 Caracterización y Análisis de las Interacciones entre los Actores del Desminado Humanitario en Colombia**

Una vez identificados los actores que van a ser objeto de este análisis y con el fin de identificar y caracterizar las interacciones que se dan entre ellos de cara al proceso de desminado humanitario en Colombia, se recurrieron a las Matrices de Actores Claves (MAC), como método para el análisis de estas interacciones bajo los postulados del enfoque neoinstitucional para el análisis de políticas públicas.

A partir del análisis cualitativo de la información recopilada a través de las entrevistas realizadas a los cuatro actores seleccionados para el análisis (tres estatales y uno no estatal), se obtuvo información relevante en materia de interacciones basadas en tendencias a la *cooperación* y la *no cooperación*. Igualmente, se abordó la interdependencia entre los actores, la coordinación y articulación, y la incidencia de variables como las creencias, los sistemas de valores o la cultura organizacional, para comprender el contexto del desminado humanitario desde una visión más completa e interinstitucional.

En relación con el MAC, Tapella (2007) señala que

el MAC es una herramienta metodológica de tipo ‘estructural’ que básicamente permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales dadas en una zona determinada. En tal sentido, es útil para abordar aspectos objetivos (independientes de la voluntad de los individuos), expresados en la trama de relaciones que se construya sobre una realidad específica (Tapella, 2007).

Con el objetivo de aplicar las premisas del enfoque neoinstitucional para el análisis de políticas públicas, es posible afirmar entonces que, a partir del mapeo de actores, se podrán identificar los actores claves, al interior de un sistema, que mayor incidencia tienen en las decisiones que se toman. Igualmente, es posible establecer las acciones que influyen de manera directa los resultados de una intervención, en un contexto determinado y con unas características en el entorno específicas.

En relación con la implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA, y teniendo en cuenta los protocolos internacionales definidos en la Convención de Ottawa para el desarrollo de dicha actividad, es posible afirmar que los MAC permiten identificar las relaciones existentes entre los actores estatales y no estatales seleccionados, fortaleciendo la toma de decisiones a partir de la definición de estrategias que garanticen mayor efectividad en la implementación de una acción, con los recursos y en los contextos determinados.

Para el desarrollo del análisis planteado, de cara al enfoque neoinstitucional, y con el objetivo de identificar los actores involucrados en el proceso de desminado humanitario en Colombia, a partir de la definición de sus roles e intereses, se revisó la incidencia, influencia o interdependencia que existe entre ellos para identificar las lógicas que inciden en la toma de decisiones de cada actor y los efectos generados por estas decisiones o elecciones. En ese sentido, se elaboraron dos matrices –la matriz de caracterización de actores y la matriz de acciones e influencia–, con base en las cuales se elaboró la red de influencias y la gráfica de interacción asociada.

#### **4.3.1 Caracterización de Actores**

La matriz de caracterización de actores permite sistematizar la información recopilada y relacionada con el origen del actor, las dinámicas en las que se ve inmerso, las acciones o decisiones que toma, las responsabilidades que le son asignadas y la misión que cumple en el sistema en el que se encuentra, entendido este como el entorno en el que participa para dar solución a un problema identificado.

De igual forma, permite clasificar a los actores para el análisis de sus interacciones, basado en sus capacidades y competencias, que para el caso de estudio están relacionados con el componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA y la categorización de estos como actores estatales y no estatales.

**Tabla 6 Matriz de Caracterización de Actores**

<b>Clasificación</b>	<b>Nombre</b>	<b>Misión</b>	<b>Responsabilidades</b>	<b>ROL</b>
Estatal	Descontamina Colombia	Desde 2019, las responsabilidades en materia de AICMA hacen parte de la estrategia de formulación y desarrollo de la política de Paz, liderada por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.  Esto refleja el compromiso del Estado colombiano en fortalecerse institucionalmente y lograr así la articulación encaminada a la respuesta efectiva frente a la amenaza derivada de las MAP, MUSE y AEI.	-Incrementar la capacidad de desminado y respuesta rápida. -Fortalecer la coordinación interinstitucional, para la regulación de los actores de la AICMA. -Fortalecer la presencia territorial, para la construcción de planes AICMA, con la participación de comunidades y autoridades locales. -Consolidar un sistema de gestión de información oportuno, claro, robusto, proveniente de los territorios.	Coordinación y Estratégico
Estatal	Ente territorial	Articula y coordina los intereses de los actores presentes en los territorios, como víctimas, excombatientes, comunidades étnicas, entre otros; al favorecer la territorialización de las políticas públicas con las directrices que se imparten desde el nivel nacional.	-Realizar procesos de cualificación de información para identificar y precisar la afectación que presenta su territorio. -Entregar información requerida de las zonas a intervenir y coordinar los diferentes actores territoriales en AICMA	Coordinación
Estatal	Ejército Nacional	Desarrollar e implementar el modelo de desminado humanitario en Colombia	-Realizar el desminado humanitario en el territorio. -Implementar los requerimientos humanitarios y técnicos establecidos a nivel nacional e internacional. -Desarrollar los productos y actividades tendientes a aumentar la cobertura de las	Operación y Estratégico

			actividades de ERM y garantizar la calidad y pertinencia de la acción de los operadores en el país.	
No estatal	Organizaciones internacionales y civiles	Planificar, administrar y ejecutar operaciones de desminado humanitario de una forma segura, eficiente y eficaz.	-Realizar el desminado humanitario en el territorio. -Conseguir recursos de cooperación internacional.	Operación

Fuente: Elaboración Propia.

Para el desarrollo del análisis planteado, se identificaron los actores involucrados en el proceso de desminado humanitario en Colombia, a partir de la definición de sus roles e intereses. Así mismo, se relacionaron las principales responsabilidades que desarrollan dichos actores en la implementación de la Política Nacional para la AICMA y se contrastaron con el rol y la misión que cumplen dentro del componente de desminado humanitario.

Con la matriz de caracterización de actores es posible mostrar como resultado un primer nivel de influencia y dependencia generado por los principios de coordinación-operación que juegan entre los actores inmersos en la implementación del componente de desminado humanitario. Este primer nivel de influencia y dependencia aporta en la construcción de los macroprocesos del componente, dentro del plan de implementación, y sugiere que la estructura que da inicio al flujo de información también construye las relaciones y/o jerarquías entre los actores basado en sus responsabilidades.

Otro aspecto fundamental que resulta de este instrumento, es el carácter incluyente y pluralista que tiene esta política pública, no sólo empoderando y motivando la participación de una gran cantidad de instituciones en la búsqueda de un objetivo común, sino que, incentiva la integración de grupos y miembros de la sociedad civil, al darles una mayor participación en el proceso de desminado humanitario, bajo lineamientos de organización y articulación con las entidades territoriales y Descontamina Colombia, quienes a su vez son los encargados de articular el proceso de intervención y desarrollo del territorio, con las necesidades y realidades culturales y sociales de cada región en la que se lleva a cabo la implementación de la política pública.

### 4.3.2 Acciones e Influencia

Tras la identificación y caracterización de los actores, se procede a establecer las relaciones de interdependencia e influencia que cada actor ejerce sobre otro, en lo que respecta al proceso de implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA en Colombia. Para ello, se plantea un cuadro de doble entrada, que permite identificar las relaciones directas entre los actores estudiados, bajo un análisis de “incidencia sobre”, a partir de la calificación de 1 como incidencia positiva y 0 como incidencia negativa.

En ambos casos, lo que se estudia es la influencia que cada actor tiene sobre las decisiones o acciones de otro actor, en el marco de la implementación de la política pública. Se habla de influencia o incidencia para referirse al poder formal o social de una organización para inducir a otra a modificar su comportamiento o adoptar uno específico, al igual que la posterior toma de decisiones en materia de participación de cara al abordaje del fenómeno del minado, para avanzar en el ejercicio y desarrollo de las acciones propias a la implementación del componente de desminado humanitario en Colombia.

**Tabla 7 Matriz de Acciones e Influencia**

		1	2	3	4
	<b>Influencia /de ----&gt;sobre</b>	<b>Descontamina Colombia</b>	<b>Ente territorial</b>	<b>Ejército Nacional</b>	<b>Handicap Internacional</b>
1	<b>Descontamina Colombia</b>	Formular, coordinar, monitorear, elaborar, asistir, acreditar, asesorar	1	1	1
2	<b>Ente territorial</b>	0	Integrar, coordinar, identificar, precisar, realizar	0	1
3	<b>Fuerzas Armadas</b>	0	0	Estructurar, capacitar, ejecutar, acompañar, controlar,	1

				Monitorear, desarrollar, garantizar	
4	<b>Organizaciones Internacionales y civiles</b>	0	0	0	Capacitar, ejecutar, desarrollar, planificar, administrar

Fuente: Elaboración Propia.

La estructura que refleja la influencia entre actores, expuesta en la anterior matriz, está dada en una sola dirección, es decir que la información que resulta de las acciones propias de cada actor se transfiere, inicialmente, desde los niveles de coordinación, y termina en los niveles de operación mediante la ejecución de la acción, lo que fortalece a la institucionalidad y permite la especialización de las acciones. Ahora bien, en la práctica, esto ha sido identificado por los actores participantes como un elemento que disminuye la eficiencia y fomenta la burocracia, al igual que limita el avance deseado en el abordaje del componente de desminado humanitario, tal como lo han señalado los actores inmersos en este proceso en las entrevistas realizadas.

En relación con la “influencia sobre” identificada en la anterior matriz, las Organizaciones Internacionales y Civiles, podrían advertir no tener influencia respecto a otros actores y sus decisiones, perdiendo así relevancia dentro de las acciones propias del componente de desminado humanitario. Sin embargo, esta sería una afirmación apresurada y limitada únicamente al resultado numérico arrojado por la matriz, puesto que la naturaleza de este actor dentro del sistema, le permite adelantar su labor y abordar de manera integral el fenómeno del minado a partir del desminado humanitario, en los territorios afectados y de manera articulada tanto con los actores estatales como con la sociedad civil. Su labor sobrepasa entonces la lógica estatal y se consolida como una actividad complementaria al trabajo del Estado y sus agentes, generando un impacto positivo y deseado en los territorios.

Por otra parte, se evidencia una influencia predominante por parte de Descontamina Colombia frente a los otros actores del componente analizado, y esto se sustenta en el rol que cumple esta entidad como coordinadora y articuladora del proceso de desminado en Colombia, al estar vinculada de manera directa a las agencias del Ejecutivo, como lo es el Alto Comisionado, y

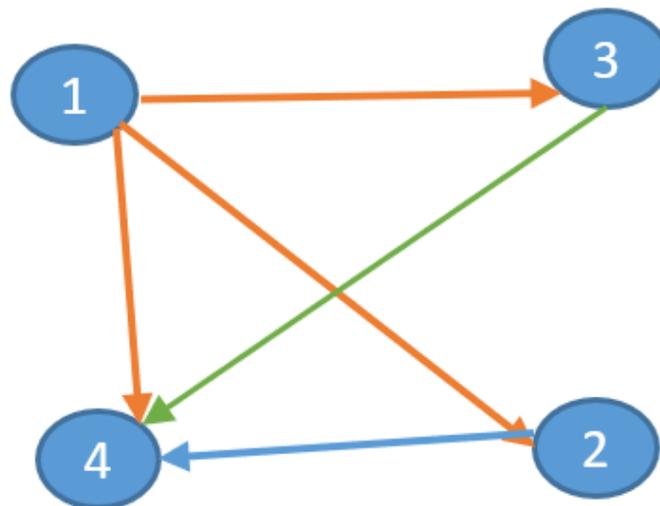
responder a los lineamientos definidos por el gobierno para el proceso de implementación de la política pública, generando así una mayor concentración de las interacciones entre los actores inmersos y presentes en este sistema.

### 4.3.3 Red de Influencias

A partir de los resultados de la matriz de acciones e influencia, el análisis de las interacciones entre los actores inmersos en el desarrollo de la política pública continúa con el flujo de información evidenciado. Se retoman las relaciones de interdependencia identificadas y se establece la dirección en la que se encuentra la influencia, si es hacia otro actor o de otro actor, y como esto incide en el proceso de implementación del componente de desminado humanitario.

Para ello, cada actor es representado como un punto o vértice del cual se desprende una flecha para conectarlo con el actor sobre el cual tiene influencia directa en la toma de decisiones o sobre el cual ejerce presión para la toma de estas, a partir de la información suministrada y de la comunicación directa. Lo anterior permite definir una red de influencias del componente analizado, de cara a las interacciones entre los actores y retomando las premisas del enfoque neoinstitucional en relación con los valores y creencias de los actores y la tendencia a la *cooperación* o la *no cooperación*.

**Ilustración 2** *Gráfico espontáneo de influencia*



Fuente: Elaboración Propia.

El gráfico espontáneo evidencia claramente una estructura lineal-funcional de los actores de desminado humanitario, en el que la influencia de unos sobre otros actores está relacionada de manera directa con sus capacidades y competencias para abordar el fenómeno del minado en Colombia. Descontamina Colombia, identificado como el actor 1 y teniendo en cuenta su característica de actor estatal, identifica la problemática, ajusta el marco normativo y dicta las condiciones de operatividad para el desarrollo del componente de desminado humanitario en el territorio, por ello incide de manera directa en las decisiones adoptadas por los demás actores: Entidades territoriales identificadas como el actor 2, Fuerzas Armadas identificadas como el actor 3 y Organizaciones Civiles e Internacionales identificadas como el actor 4. Llama la atención que, sobre este último, y dada su condición de actor no estatal, inciden las decisiones de los demás actores, siendo quizás el actor que mayor influencia tiene en sus decisiones pero que evidencia a su vez mayores facilidades para la articulación y la cooperación.

Por otra parte, esta manera de analizar la estructura del componente permite diferenciar el sistema por niveles de interrelaciones, identificándose estos a partir del rol y las responsabilidades de los actores, y diferenciándose claramente a partir de la red de funciones, las relaciones de poder y su motivación a cooperar; que se presentan en el proceso de implementación del componente de desminado humanitario de la Política de AICMA en Colombia.

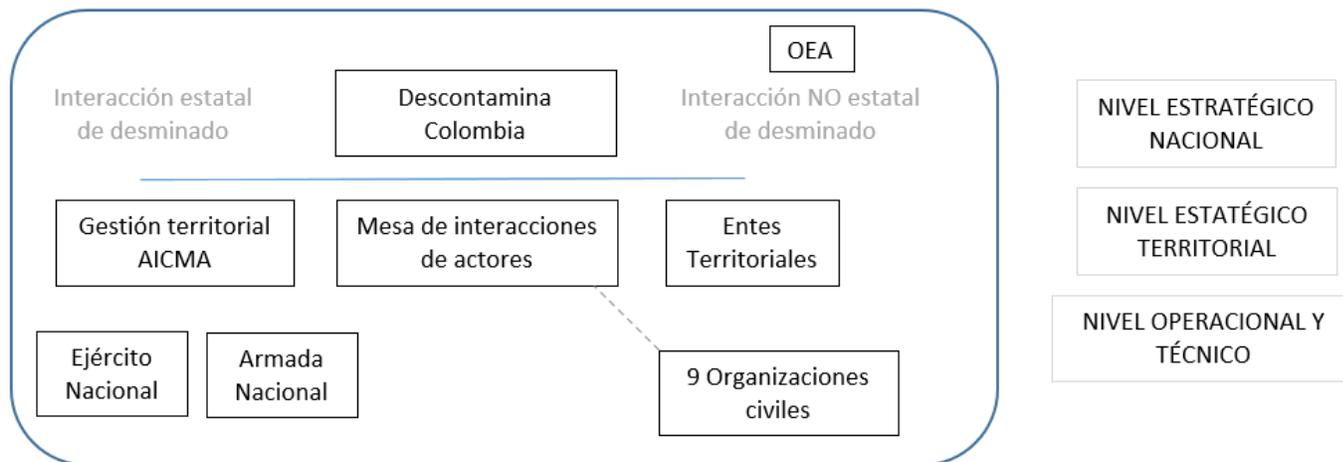
#### **4.3.4 Niveles de Interacción**

Entre los actores analizados, se ha definido una estructura de tres niveles en la que la interacción entre ellos se da de manera simultánea e independiente, desde su misión o rol. En el nivel nacional para el desminado humanitario se encuentra la DAICMA - Descontamina Colombia, como el punto de coordinación de todas las labores del componente de desminado humanitario. Es así como, su importancia se debe a que articula las operaciones, normas y roles de todos los actores estatales y no estatales, convirtiéndolo en el eje fundamental de este sistema, al ser el punto de inicio del flujo de información que concluye en el estudio no técnico, y finaliza en la liberación y restitución de la tierra.

En efecto, este actor articula los resultados de las acciones y las necesidades de todo el sistema. Es por ello por lo que participa en todas las iniciativas que se ejecutan en la política y el componente de desminado humanitario, tanto de manera individual como de manera colectiva

como por ejemplo en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) o en las respectivas mesas territoriales.

**Ilustración 3 Gráfica de interacción asociada**



Fuente: Elaboración Propia.

El nivel territorial, o segundo nivel, está compuesto por las administraciones departamentales y municipales de todo el territorio colombiano, que presentan algún grado de afectación con estos artefactos explosivos. En el caso del análisis propuesto bajo el modelo MAC, la entidad territorial como actor estatal adquiere un rol muy importante dentro del cumplimiento de los objetivos de desminado humanitario, puesto que es quién articula y coordina los intereses de los actores presentes en los territorios, como víctimas, excombatientes, comunidades étnicas, entre otros; al favorecer la territorialización de las políticas públicas con las directrices que se imparten desde el nivel nacional.

A lo anterior se suman las distintas características e intereses culturales, sociales, económicas, históricas, geográficas y demográficas que componen dichos territorios. Esto hace única y más compleja cada intervención y le entrega un papel clave a las administraciones locales dentro del componente desminado humanitario en razón a la importancia de contar con la participación de todos los actores relevantes, para dar continuidad a los procesos adelantados.

El tercer nivel es el operacional y se caracteriza en cuanto los actores realizan la labor de campo, se dividen en dos tipos normalmente: Fuerzas Militares y ONG, siendo los usuarios del

sistema, puesto que son ellos los que llevan a cabo en los territorios las labores de descontaminación territorial. Sin embargo, su funcionalidad se encuentra muy limitada por las normas que las rigen, esto aunado a las limitaciones económicas y de procedimientos administrativos y de seguridad, cuestiones que hacen de su accionar una labor compleja. Por otra parte, el máximo responsable de esta misión de despeje son las Fuerzas Militares, quiénes juegan el papel más importante en la labor de desminado humanitario, al cumplir un doble rol en el ejercicio de las actividades de dicho componente. Son actor operacional realizando labores de despeje, seguridad y monitoreo externo, y son agente estratégico, haciendo parte en organizaciones de toma de decisiones como la IIDH o CINAMAP.

En este sentido, la información nace desde los niveles estratégicos y viaja de forma lineal hasta lograr el fin deseado, la declaratoria del territorio libre de sospecha de minas antipersonal. Este esquema de transferencia de información para el cumplimiento de objetivos, en los primeros años y hasta el 2016, logró evidenciar altos grados de especialización y división del trabajo entre los distintos actores del componente de desminado humanitario, lo que sumado al conflicto armado y las condiciones del territorio colombiano, presenta el problema en un panorama poco alentador tanto por la falta de coordinación entre los actores como por el incumplimiento de los compromisos derivados por la adhesión a la Convención de Ottawa.

Sin embargo, el aumento de la capacidad del Estado colombiano para la limpieza de las áreas afectadas, la actualización normativa con base en las necesidades de la problemática y la cooperación de desminado humanitario por organizaciones civiles, ha conseguido mayor descentralización, grados de formalización media y aporte a la división del trabajo funcional, logrando así mayor celeridad y avance en el cumplimiento del objetivo central, que es declarar a Colombia un país libre de minas antipersonal en 2021.

El siguiente capítulo, presenta las principales conclusiones del análisis desde el enfoque neoinstitucional de las interacciones entre actores estatales y no estatales para la implementación del componente de desminado humanitario en Colombia, bajo las directrices de la Política Nacional para la AICMA. Se presentan además algunas recomendaciones sobre la articulación entre estos actores, para fortalecer las relaciones de coordinación y cooperación, de cara a la implementación de la política pública en el país.

## CONCLUSIONES

Colombia ha sido uno de los países más afectados por el uso de MAP, MUSE y AEI en el mundo. El conflicto armado interno y la violencia que ha imperado en el territorio nacional desde hace más de cinco décadas, han conllevado al uso de estos y otros dispositivos explosivos por parte de grupos armados ilegales como elementos para disputar el poder y control territorial con el Estado. Así mismo, la poca presencia estatal en las zonas inmersas en el conflicto ha permitido que el uso de estos artefactos sea mayor, puesto que contribuyen al control del territorio para el desarrollo de actividades ilícitas. De ahí que la mayor parte de las víctimas por minas antipersonal en Colombia sean de la población civil, pese a que también son empleados para confrontar de manera directa a la Fuerza Pública.

La presencia de MAP, MUSE y AEI en el territorio, ha sido un tema de especial relevancia para el Estado colombiano, puesto que su uso continuo, pese a la prohibición internacional a lo largo del tiempo y su relación directa con el conflicto armado y las dinámicas de violencia asociadas al mismo, han limitado la consolidación de un país seguro y en paz. No en vano, el proceso de desminado siempre ha estado en la agenda gubernamental y ha sido incluido en los diferentes planes de desarrollo y programas de gobierno como una acción complementaria a las definidas para dar fin al conflicto armado. De igual forma, la coyuntura internacional y los esfuerzos mancomunados de diversos organismos internacionales y multilaterales se han enfocado en sumar esfuerzos para la descontaminación territorial, la atención integral a las víctimas y la eliminación de estos dispositivos como herramienta para la afectación de la población y de los territorios. Con base en los últimos informes del gobierno nacional, es posible confirmar que el fenómeno del uso de minas antipersonal y otras municiones de guerra ha sido una constante en el conflicto armado colombiano, afectando a la población civil y causando un gran número de víctimas. Además, el uso de estos artefactos ha sido con mayor proporción en territorios con poca presencia estatal, lo que evidencia una dificultad para adelantar acciones de descontaminación de cara a la adopción de los protocolos de desminado humanitario y por ende no se ha logrado una reducción considerable de las víctimas y sus afectaciones. Igualmente, el uso de estos artefactos ha tenido picos e incrementos en su uso, asociado a los cambios evidenciados en las dinámicas del conflicto y la violencia, al tener más enfrentamientos directos entre la Fuerza Pública y los grupos

armados ilegales, o más disputas entre grupos armados por el control del territorio y de las actividades ilícitas presentes (Alto Comisionado para la Paz, 2020).

Es importante señalar además que el contexto actual de posacuerdo incide directamente en el desarrollo de las acciones definidas por el Estado para hacer frente al fenómeno del minado, a la vez que permite explicar los picos de detonaciones. Pese a que con la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP se ha contado con la colaboración de este último para el desarrollo de las acciones de descontaminación territorial, como resultado del compromiso adquirido para la consolidación de la paz estable y duradera, aún existe una disposición por parte de las disidencias de las FARC y otros grupos armados como el ELN, de emplear estos artefactos para ejercer control sobre el territorio y su población. Por ello, se ha visto entre otras razones, la importancia de aunar esfuerzos para el proceso de desminado a partir del trabajo articulado entre actores estatales y no estatales, según los lineamientos definidos a nivel internacional para abordar el problema de manera integral.

Para el periodo comprendido entre 1997 y 2008, las acciones estatales de cara al proceso de desminado y descontaminación territorial se centraron en la planificación del proceso, desde lo logístico y normativo. De esta manera, y en cabeza del Ejército Nacional como representante de las Fuerzas Armadas, se dio inicio al proceso de desminado humanitario en Colombia, bajo la adopción de los protocolos definidos en la Convención de Ottawa y la articulación con otros actores estatales y los organismos multilaterales y de cooperación inmersos en el proceso. Sin embargo, y pese a los grandes esfuerzos adelantados por las diversas agencias del Estado en la materia, el contexto de conflicto armado interno y las confrontaciones con los grupos armados como las FARC y el ELN, limitaban los avances en materia de descontaminación territorial y aumentan considerablemente el número de víctimas.

Esto pone en evidencia la importancia de contar con la participación de otros actores, estatales y no estatales, en el proceso de descontaminación territorial, puesto que el abordaje de la problemática debe ser integral. Por ello, y bajo los lineamientos definidos por la Convención de Ottawa, se crea en 2007 el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), con el objetivo de canalizar los esfuerzos adelantados en la materia e impulsar el proceso de descontaminación territorial a partir de la coordinación interinstitucional requerida. El panorama entonces involucra a actores estatales de carácter

nacional, territorial y local, junto con la Fuerza Pública, para aunar esfuerzos y avanzar en el proceso de desminado humanitario.

El Estado puede adoptar diversos mecanismos y herramientas para hacer frente a la problemática del uso de MAP, MUSE y AEI en el territorio, para eliminar la presencia de estos artefactos y reducir así los impactos generados en la población. La política pública se convierte en una de esas herramientas de gestión y administración, que permite territorializar las acciones definidas desde el nivel nacional en el local, a partir de la adopción de protocolos y directrices, que inmersas en proyectos o programas, dan paso a un abordaje integral de un problema público. Para el caso del fenómeno del minado en Colombia, en 2009 nace la Política Nacional para la AICMA, con el objetivo de lograr una mayor coordinación y articulación entre los actores estatales y no estatales presentes en el territorio y que, bajo los lineamientos de la Convención de Ottawa, participan en el proceso de descontaminación territorial.

La Política Nacional para la AICMA es una política pública cuyo objetivo se centra en establecer las directrices que deben adoptar los diversos actores involucrados en el proceso de descontaminación territorial para garantizar la seguridad de la población, además de procurar por la atención integral a las víctimas y evitar la repetición de las afectaciones causadas por los artefactos explosivos. La Política Nacional para la AICMA ha definido la estrategia nacional para abordar la presencia y uso de MAP, MUSE y AEI en el territorio, a partir de la articulación interinstitucional de cara al desminado humanitario, la atención integral a la población y las víctimas, y la educación en el riesgo de minas.

De igual forma, en el marco de implementación de esta política, se ha logrado articular a diversos actores para la elaboración e implementación de una estrategia de coordinación y cooperación enfocada en el desarrollo de la capacidad de acción operativa, técnica y administrativa del Estado contra esta problemática. Valga la pena señalar además que, con esta política, el Gobierno logra la territorialización de los lineamientos de política pública para adoptar los protocolos requeridos para el proceso de descontaminación territorial, aumentando la capacidad de participación y decisión de los entes territoriales, e impulsando las relaciones de coordinación y cooperación entre los actores estatales y no estatales inmersos. La DAICMA es entonces la agencia estatal que encabeza estas acciones de coordinación y cooperación entre los actores involucrados

en el proceso de descontaminación territorial, y es a través de Descontamina Colombia que se definen las acciones a implementar para dar continuidad al proceso de desminado humanitario.

Dentro de los componentes de la Política Nacional para la AICMA, el desminado humanitario es quizás el más importante, puesto que se constituye como el punto de partida para abordar desde el Estado, pese a su prohibición, el uso de minas antipersonal y otros artefactos explosivos en el territorio. A su vez, permite incorporar los lineamientos y protocolos definidos en la Convención de Ottawa, para fortalecer los procesos de descontaminación territorial y dar así cumplimiento al compromiso de garantizar a la población territorios seguros, en paz y libres de minas. Este componente contempla la participación de diversos actores estatales y no estatales para el desarrollo del desminado, a partir de la articulación y colaboración propias de las relaciones de interdependencia que se crean en el sistema de descontaminación territorial. Así mismo, y dada la transversalidad del tema, se ha visto necesario fomentar relaciones de cooperación y confianza entre los actores estatales y no estatales inmersos en el proceso, para dar paso al abordaje integral del fenómeno de las minas antipersonal en el territorio.

Enfocados en el proceso de desminado humanitario en Colombia y la participación activa de actores estatales como la Alta Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, la DAICMA y el Ejército Nacional; y de actores no estatales como *Halo Trust*, *Handicap Internacional* y la CCCM, además de los organismos multilaterales y de cooperación y la OEA; es posible evidenciar que el proceso de descontaminación territorial requiere de relaciones de cooperación y colaboración sólidas, basadas en la confianza entre los actores inmersos en el proceso y que incorporen los valores y creencias de cada actor, para evitar choques entre sus capacidades, competencias e intereses, al igual que contraposición con los lineamientos y directrices definidas para la implementación de la policía pública para la AICMA.

Retomando el análisis neoinstitucional propuesto en esta investigación, es posible afirmar que el proceso de implementación del componente de desminado humanitario de la Política Nacional para la AICMA en Colombia ha contado con una mayor participación y articulación entre los actores estatales y no estatales involucrados. Sin embargo, las interacciones evidenciadas entre ellos muestran dificultades en materia de coordinación y cooperación, lo que se traduce en una menor efectividad en el proceso de descontaminación territorial de cara al cumplimiento del

compromiso internacional de liberar el territorio nacional de la presencia de MAP, MUSE y AEI para el 2021.

Si se analiza el rol de cada actor en el proceso de desminado humanitario, es posible identificar que los roles asignados a cada actor estatal y no estatal definen su nivel de influencia y dependencia hacia la toma de decisiones de terceros, al igual que la influencia y dependencia de las decisiones de terceros sobre la propia, en relación con la implementación de la política pública para la AICMA. En este aspecto cobra especial relevancia el sistema de creencia y valores de los actores, puesto que estos se traducen en sus motivaciones e intereses a la hora de tomar decisiones y adelantar las acciones requeridas para el proceso de desminado humanitario. La presencia de una relación jerárquica para la implementación del componente de desminado humanitario de la política para la AICMA, da cuenta de la influencia y dependencia que tienen todos los actores estatales y no estatales hacia las decisiones, lineamientos y acciones definidas, lideradas o impulsadas por la DAICMA y Descontamina Colombia, como coordinadores del tema. Si bien esto no es un elemento negativo *per se* para el proceso de descontaminación territorial, puesto que la definición de un mismo objetivo para abordar el problema permite identificar actores, responsabilidad y acciones inmediatas, sí evidencia la alta dependencia de todos los actores del sistema a las decisiones de la DACIMA y como esto limita su capacidad de acción.

En relación con las relaciones de influencia de un actor sobre otro, es posible identificar que, para el proceso de implementación del componente de desminado humanitario en Colombia, los actores estatales cuentan con mayor influencia sobre los actores no estatales, puesto que sus estructuras son jerárquicas y vinculadas de manera directa a las directrices de la DACIMA y de Descontamina Colombia. Sin embargo, esto no implica que los actores no estatales como las Organizaciones Internacionales y Civiles no puedan incidir de manera directa sobre las decisiones que se adoptan en materia de descontaminación territorial y de desminado humanitario, puesto que son reconocidos por la Convención de Ottawa como actores claves para el proceso y su trabajo en los territorios, evidencia que su labor responde a una lógicas no institucionales y más locales, facilitando el desarrollo de las acciones de desminado y la participación de la sociedad civil.

De igual forma, el proceso de implementación del componente de desminado humanitario en Colombia es entendido como una red de actores enmarcados en una estructura lineal-funcional, lo que permite identificar que existen relaciones e interacciones entre todos los actores estatales y

no estatales involucrados en el proceso, incluso fuera de las lógicas institucionales y con los valores y creencias de cada actor como elementos para la toma de decisiones. Así, es posible señalar que Descontamina Colombia, debido a su rol de coordinador y articulador, cuenta con el mayor número de relaciones entre actores y éstas suelen estar marcadas por la incidencia que tiene en la toma de decisiones de los demás actores inmersos en el proceso. Sin embargo, el sistema en el que se enmarcan las acciones para el proceso de descontaminación territorial permite que las interacciones se den en doble vía, lo que permitiría identificar que la influencia de los actores sobre otros se traduce en mayor facilidad para la articulación y la cooperación, pese a no incidir de manera directa en la toma de decisiones, como es el caso de las Organizaciones Internacionales y Civiles.

Por último, es posible enmarcar las interacciones entre los actores estatales y no estatales inmersos en el proceso de desminado humanitario en Colombia a partir de niveles de interacción y de incidencia, de manera que los actores inmersos en el proceso logren establecer su capacidad de incidencia en la toma de decisiones de cara a la descontaminación territorial. Para la implementación de la Política Nacional para la AICMA, se han identificado tres niveles de interacción: el primero, centrado en la planificación y coordinación de cara a la adopción de los protocolos de la Convención de Ottawa, en cabeza de Descontamina Colombia, como actor estructurador del proceso; el segundo, centrado en la territorialización de las directrices definidas para abordar esta problemática y que estaría en cabeza de los entes territoriales como aquellos capaces de adaptar las acciones definidas de acuerdo a las características culturales, sociales, económicas, históricas, geográficas y demográficas presentes en dichos territorios; y el tercero, definido como un nivel operacional que se caracteriza por el desarrollo de las actividades de desminado humanitario liderados por las Fuerzas Militares y ONG y la sociedad civil, como actores capaces de lograr mayores relaciones de cooperación y articulación en los territorios, para hacer frente al fenómeno del minado en Colombia.

En el caso colombiano, y en relación con el proceso de desminado humanitario que se adelanta, es posible identificar que los actores estatales y no estatales involucrados en el proceso interactúan al interior de un sistema que mantiene la lógica institucional del Estado pero que da paso a la consolidación de relaciones de cooperación y coordinación a partir de las capacidades, competencias y alcances de los actores no estatales involucrados. Así, es posible señalar que para el proceso de descontaminación territorial existe una fuerte incidencia de la DAICMA y de

Descontamina Colombia en las decisiones que se toman de cara al cumplimiento de los protocolos definidos en la Convención de Ottawa, pero que esto no impide que actores no estatales como ONG e incluso la Fuerza Pública, logren una mayor actuación en los territorios a partir de la territorialización de los lineamientos nacionales definidos para la erradicación de la presencia de minas y otros artefactos explosivos. Así mismo, la existencia de niveles de acción en un sistema lineal-funcional permite evidenciar que la influencia e incidencia de unos actores sobre otros no siempre limita su acción, sino que también se traduce en una mayor facilidad para la cooperación, a partir de un sistema de creencias y valores más amplio.

El compromiso del Gobierno colombiano en relación con el desarrollo de acciones encaminadas a descontaminar el territorio con una alta presencia de minas antipersonal y otros artefactos explosivos, ha permitido la participación de actores no estatales en el proceso, generando mayor efectividad en las acciones desarrolladas a partir de relaciones de cooperación y confianza más sólidas y que salen de la lógica institucional. Por ello, la participación de actores estatales y no estatales en el proceso de desminado humanitario, bajo los lineamientos definidos por el Convención de Ottawa, ha sido un factor que ha fortalecido la confianza en la eliminación de MAP, MUSE y AEI tanto por parte de la comunidad internacional como por parte de la sociedad civil, al traducirse en una mayor acción conjunta para abordar el fenómeno del minado.

Son varios los aspectos que permiten afirmar que el proceso de desminado humanitario en Colombia se ha centrado en fomentar la articulación y coordinación entre actores estatales y no estatales, de cara al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en la materia. Por un lado, y en medio del contexto de posacuerdo, lograr una participación de exmiembros de las FARC-EP en el proceso, ha permitido al gobierno intervenir en las zonas más afectadas por el conflicto y en las que la presencia estatal era poca o nula. Esto a su vez, ha generado en la sociedad civil y en actores no estatales como ONG, la facilidad para unir esfuerzos en relación con la descontaminación territorial y la atención integral a las víctimas.

Por otro lado, y desde el 2010, el gobierno nacional ha logrado un aumento en su capacidad operativa, financiera, logística, tecnológica y de coordinación y cooperación de actores, de cara a la implementación de la Política Nacional para la AICMA, abordando de manera prioritaria el componente de desminado humanitario a partir de la interlocución y articulación con actores no estatales para tener mayores impactos en los procesos de descontaminación territorial. A 2020, han

sido declarados 391 municipios libre de libre de minas antipersonales, dejando una cifra de 156 por descontaminar para 2025 (Alto Comisionado para la Paz, 2020). Estos datos dan muestra que el trabajo mancomunado entre los actores estatales y no estatales permite definir responsabilidades puntuales en los territorios, desde las zonas a descontaminar hasta los procesos de atención a la sociedad inmersa en el contexto del conflicto armado interno, siendo un tema permanente en la agenda gubernamental.

Enfocando el análisis en la política pública, es posible afirmar que su implementación en una fase inicial estuvo limitada a la capacidad estatal de adelantar las acciones requeridas en materia de descontaminación territorial y atención a las víctimas, siendo los resultados poco alentadores y lejanos de las metas definidas por la Convención de Ottawa. Sin embargo, y partiendo de la poca capacidad del Estado para abordar de manera integral esta problemática, inmerso además en un contexto de conflicto armado interno, se vio la necesidad de aumentar la capacidad técnica y operativa para cubrir el territorio; la financiación requerida para adelantar la labor de desminado; y la importancia de fomentar empoderamiento y coordinación con los actores no estatales y la sociedad civil. Este cambio en la concepción de la política pública permitió vincular a más actores en el proceso, darle un carácter dinámico y de propensión al mejoramiento continuo, al lograr que las interacciones entre los actores partieran de la interdependencia propia del sistema, pero dieron paso a relaciones de cooperación entre actores, facilitando la territorialización de la política pública y alcanzar así los objetivos definidos.

Se han evidenciado cambios considerables en los roles y las interacciones entre los actores estatales y no estatales involucrados en el proceso, a partir de la consolidación de relaciones de *cooperación o no cooperación* que permiten una mayor articulación de cara a la adopción de los lineamientos definidos en la política pública para la AICMA. Sin embargo, y pese a ser un trabajo constante desde 2010, los avances no han sido determinantes para minimizar el impacto generado por la presencia de MAP, MUSE y AEI en los territorios sobre el número de víctimas de las minas antipersonal, y esto se debe principalmente, a la persistencia del conflicto armado interno y la presencia de grupos armados que recurran a estos artefactos como herramientas para ejercer control territorial y disputar el poder con el Estado.

En este mismo sentido, y a partir de las entrevistas realizadas y el análisis de las interacciones entre actores estatales y no estatales inmersos en el proceso de AICMA, se

identificaron las variables especialmente sensibles y relacionadas a sus acciones, las cuales ejercen una mayor influencia y son determinantes para la consecución exitosa de los objetivos del desminado humanitario y su participación activa dentro del sistema. De modo que cada uno de ellos está llamado a integrar estrategias, fortalecer y garantizar sus capacidades económicas (Actores No Estatales - Gobierno Nacional), de entorno social (Entes Territoriales), político-legal (Gobierno Nacional - Marco Internacional) y tecnológico (Fuerzas Armadas - Actores No Estatales), que deriven en escenarios basados en la cooperación mediante sus principales fortalezas, a fin de incrementar la eficiencia y cumplir los objetivos trazados.

Las interacciones evidenciadas entre los actores estatales y no estatales inmersos en el proceso de desminado humanitario en Colombia, bajo la adopción de los protocolos definidos en la Convención de Ottawa, y el trabajo coordinado y articulado entre ellos, permiten evidenciar una ventana de oportunidad para fortalecer las acciones encaminadas a la descontaminación del territorio y abordar de manera integral en todo el territorio el fenómeno del uso de minas antipersonal y otros artefactos explosivos en contra de la población civil. Este es quizás el punto más importante para la implementación de la Política Nacional para la AICMA y está relacionado con la capacidad del Estado de crear espacios de cooperación y coordinación entre actores para lograr una mayor eficiencia en la adopción y ejecución de los programas y proyectos definidos para abordar esta problemática que, asociada al conflicto armado, ha sido la mayor limitante para la construcción de un territorio en paz, seguro y libre de minas.

Como reflexión final quisiera decir que es paradójico que se busque “construir paz” a partir de la guerra. Cuando la paz busca aceptar la libertad del otro y por lo tanto su forma de pensar en armonía, mientras la guerra por lo contrario busca someter la voluntad del perdedor mediante la fuerza.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Acción Integral contra Minas Antipersonal. (2012). Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Bogotá D.C.: Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
- Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. (2016). Plan Estratégico de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2016- 2021. “Colombia Libre de Sospecha de Minas Antipersonal a 2021”. Bogotá D.C.: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
- Alto Comisionado para la Paz. (3 de Abril de 2020). En Día Mundial contra las Minas Antipersonal, Alto Comisionado para la Paz hace llamado a los grupos armados al margen de la ley a que cesen este flagelo. Recuperado el 15 de Marzo de 2020, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/dia-mundial-contra-minas-Antipersonal-Comisionado-Paz-llamado-grupos-al-margen-cesen-este-flagelo.aspx>
- Alto Comisionado para la Paz. (2020). Oficina del Alto Comisionado para la Paz - Descontamina Colombia. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/oficina-del-alto-comisionado-para-la-paz-descontamina-colombia>
- Alto Comisionado para la Paz. (3 de Abril de 2020). Presidencia de la República de Colombia. Recuperado el 5 de Abril de 2020, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/dia-mundial-contra-minas-antipersonal-comisionado-para-la-paz-grupos-margen-de-la-ley>
- Ancil Avoin, P., & Bolívar, J. F. (2014). Víctimas de contaminación por armas frente a la Ley 1448 de 2011: avances, retos y dificultades. *Revista TEMAS*, 3(8), 107-122.
- Aranda, G., & Salinas, F. (2014). Minado-desminado humanitario en la frontera Chile-Bolivia: Una dinámica gradual. *Frontera Norte* 27(54), 123-142.
- Bejarano Hernández, E. (2010). Minas antipersona, su relación con el conflicto armado y la producción de narcóticos en Colombia. *Opera* No. 10, 263-279.
- Beroy Rojas, L. M. (2017). *Inclusión Social de las Víctimas de Minas Antipersonal en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Santo Tomás.

- Bonnet, M., & Parra, P. (2015). The Case for a National Assessment on Landmine Contamination through NTS in Colombia. *The Journal of ERW and Mine Action* : Vol. 19 : Iss. 2, 13-15.
- Cabezas, W., Graziani, J., & Ugarriza, J. (2015). Resolución de conflictos: cuatro referentes sobre desminado. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.
- Campaña Colombiana contra Minas. (2020). La CCCM. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <https://colombiasinminas.org/quienes-somos/#ccm>
- Carreño, M. (2011). Análisis de la ruta de atención a víctimas de minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) en el departamento del Meta desde el enfoque de acción sin daño. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Case, C. (2015). Preparing for Humanitarian Demining in Post-conflict Colombia. *The Journal of ERW and Mine Action*: Vol. 19 : Iss. 2, 7-12.
- Ceballos, H. (2015). Ingenieros militares, sus unidades y capacidades utilizadas en la construcción y reconstrucción del país en el posconflicto. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Administración de Empresas.
- Comisión Internacional de la Cruz Roja. (2011). Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal. Avances y retos en su segundo decenio de vigencia. Ginebra: Comisión Internacional de la Cruz Roja.
- CONPES 3567. (2009). Política Nacional para la AICMA 2009- 2019. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejería para la Estabilización y la Consolidación. (17 de Agosto de 2017). Gobierno declara 166 municipios del país libres de contaminación por minas antipersonal. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170817-Gobierno-declara-166-municipios-del-pais-libres-de-contaminacion-por-minas-antipersonal.aspx>
- Convención de Ottawa. (1997). Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

DACIMA - Descontamina Colombia. (2017). Estándar Nacional de Gestión Territorial. Bogotá D.C.: Dirección para la Acción Integral contra las Minas Antipersona - DAICMA.

Decreto 672 de 2017. (2017). Por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Evaluación de la Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

Descontamina Colombia. (2020). Acción Integral Contra Minas Antipersonal - AICMA. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/aicma>

Descontamina Colombia. (2020). Convención de Ottawa. Recuperado el 3 de Abril de 2020, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/convencion-de-ottawa>

Descontamina Colombia. (2020). Desminado Humanitario. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/desminado/desminadohumanitario>

Descontamina Colombia. (2020). Plan Estratégico 2020-2025. «Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos». Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/descontaminacolombia/Paginas/Plan-Estrategico-2020-2025.aspx>

Dirección contra Minas. (2010). Desminado Humanitario. Bogotá D.C.: Dirección Acción Integral contra Minas Antipersona.

Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia. (17 de Agosto de 2017). Gobierno declara 166 municipios del país libres de contaminación por minas antipersonal. Recuperado el 16 de Marzo de 2018, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/170817-Gobierno-declara-166-municipios-libres-de-contaminacion-por-minas.aspx>

DW.com. (4 de Abril de 2020). Colombia, Chile y Taiwán: el mundo se deshace de las minas. Recuperado el 6 de Abril de 2020, de <https://www.dw.com/es/colombia-chile-y-taiw%C3%A1n-el-mundo-se-deshace-de-las-minas/a-53014793>

DW.com. (4 de Abril de 2020). Minas antipersonas dejan 118 víctimas en Colombia. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <https://www.dw.com/es/minas-antipersonas-dejan-118-v%C3%ADctimas-en-colombia/a-53020372>

Ejército Nacional de Colombia. (2010). Batallón de Desminado Humanitario 60. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.

Ejército Nacional de Colombia. (2020). Ejército Nacional, primero en Desminado Humanitario. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de [https://publicacionesejercito.mil.co/recurso\\_user/revista\\_ejercito/Revista\\_192/ejercito-nacional%2C-pionero-en-desminado-humanitario.html](https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_192/ejercito-nacional%2C-pionero-en-desminado-humanitario.html)

El Espectador.com. (31 de Marzo de 2018). 37 nuevos municipios serán declarados libres de sospecha de minas antipersonal. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/37-nuevos-municipios-seran-declarados-libres-de-sospecha-de-minas-antipersonal-articulo-747457>

El Espectador.com. (12 de Diciembre de 2019). CICR, preocupado por el uso de explosivos en Colombia. Recuperado el 3 de Abril de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/cicr-preocupado-por-el-uso-de-explosivos-en-colombia-video-895499>

El Espectador.com. (12 de Diciembre de 2019). Vacíos y avances en la lucha contra las minas antipersonal. Recuperado el 3 de Abril de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/vacios-y-avances-en-la-lucha-contra-las-minas-antipersonal-articulo-895589>

El Espectador.com. (7 de Enero de 2020). En 2019 hubo 344 víctimas de minas antipersonales y artefactos explosivos. Recuperado el 3 de Abril de 2020, de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-2019-hubo-344-victimas-de-minas-antipersonales-y-artefactos-explosivos-articulo-898631>

- Felbab-Brown, V. (2016). ¿Quién paga por la paz en Colombia? *Revista de Economía Institucional*, 18(35), 13-38.
- Fisas, V. (2011). *Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes*. Cuaderno de Paz No. 24, 4-20.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO - Anthropos.
- GICHD. (2004). *El desminado humanitario*. Ginebra: Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD).
- GICHD. (2005). *Introducción a la Educación en Riego de Minas*. Nueva York: Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD).
- Gómez, F. (2008). *El Estudio de Factibilidad de desminado en las Islas Malvinas. La luz de la cooperación humanitaria en la obscuridad de la disputa territorial*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Handicap Internacional. (2020). *Quienes Somos*. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <http://humanityandinclusioncolombia.com/quienes-somos/>
- Humanitarian Practice Network. (Enero de 2010). *La crisis de las minas antipersonal en Colombia*. Recuperado el 15 de Marzo de 2020, de <https://odihpn.org/magazine/la-crisis-de-las-minas-antipersonal-en-colombia/>
- Humbert, M. A. (2014). *Ejecución del desminado humanitario por parte de las Fuerzas Armadas en una Operación de Mantenimiento de la Paz*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Jiménez, D. (2017). *El desminado humanitario en el Ecuador: la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal (1998-2004)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Mahecha, C., & Salas, L. (2015). *Desterrando Minas: Nariño sin miedo*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario. Escuela de Ciencias Humanas. Programa de Periodismo y Opinión Pública.
- Ministerio de Defensa. (2014). *Plan de Acción Desminado Humanitario 2014 - 2016*. Bogotá D.C.: Ministerio de Defensa.

- Olsen, J., & March, J. (1993). El nuevo institucionalismo: Factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta* No. 63-64, 1-44.
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Asistencia para las actividades relativas a las minas. Informe del Secretario General*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Día Internacional de información sobre el peligro de las minas y de asistencia para las actividades relativas a las minas*, 4 de abril. Recuperado el 3 de Abril de 2020, de <https://www.un.org/es/observances/mine-awareness-day>
- Ortega, A. (2016). *Las verades del desminado: retos y oportunidades del Plan "Paz Colombia"*. Bogotá D.C.: Universidad Sergio Arboleda.
- PAICMA. (2015). *Desminado Humanitario*. Bogotá D.C.: Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Presidencia de la República de Colombia. (2007). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Presentación de informe en relación con el artículo 7. Estado parte Colombia*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Romero, J. (2016). *Ejército Nacional de Colombia capacita a 5.000 soldados para Desminado Humanitario*. *Revista Militar Digital*.
- Roth, A.-N. (2008). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública.

- Roth, A.-N. (2014). Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado. Quito: ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de actores claves. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).
- Tejada, M., López, S., & Porras, D. (2014). Guía de atención para los primeros respondientes de las víctimas de minas antipersona en zonas rurales del departamento de Antioquia. Medellín: Corporación Universitaria Adventista. Facultad de Salud. Trabajo de Grado.
- The HALO Trust. (2020). The HALO Trust en Colombia. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <https://www.halotrust.org/where-we-work/latin-america/colombia-espanol/>
- The HALO Trust. (2020). What we do. Recuperado el 4 de Abril de 2020, de <https://www.halotrust.org/what-we-do/>
- United Nations Mine Action Strategy. (2018). United Nations Mine Action Strategy 2019 - 2023. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Vicepresidencia de la República. (2001). Minas Antipersonal en Colombia. Bogotá D.C.: Vicepresidencia de la República. Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Observatorio de los Derechos Humanos y DIH y Minas Antipersonal.
- Villegas, J. A. (2017). Propuesta para implementar un sistema de gestión para minas antipersonal, munición sin explosionar y artefactos explosivos improvisados (MAP, MSE, AEI), bajo un modelo de seguridad operacional. Bogotá D.C.: Universidad Militar Nueva Granada.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. No. 26, 67-83.

## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevistas semiestructuradas realizadas a actores estatales y no estatales.

Preguntas / Actor	Descontamina Colombia (Actor Estatal)	Gobernación del Cauca (Entidad Territorial – Actor Estatal)	Ejército Nacional (Actor Estatal)	Handicap Internacional (Actor No Estatal)
Principal rol que desempeña	La función de la OACP es de carácter coordinador, de direccionamiento estratégico, y emisión de líneas técnicas reguladoras de los actores de la AICMA a nivel nacional y territorial, entendiéndose que los tres pilares de la ACMA lo constituyen: el desminado humanitario, la asistencia integral a víctimas y la educación en el riesgo de minas antipersonal-ERM.	Realizan el rol principal de articular y coordinar a los actores civiles interesados locales como comunidades indígenas, por ejemplo, con el fin de integrarlos a los programas de restitución de tierras, educación, llevar registros, crear estadísticas del territorio, generar evidencias, y demás situaciones formales que se integran entre el departamento y los representantes del Descontamina Colombia.	Desarrollar las labores de desminado humanitarios en campo, a través de la especialización en manejo y uso de minas y explosivos militares	Ejecutar el cumplimiento a la Convención de Ottawa, la liberación de tierra en el marco de AICMA. Aplicar el componente de desminado, atención a víctimas y educación en el riesgo de minas. Los dos labores principales se basan en confianza y generar comportamientos seguros. El rol ha sido de prevención, para que no ocurran más accidentes. Así mismo, acompañan a las víctimas en el proceso de desarrollo productivo de los territorios antes minados y proyectos de infraestructura.
Cumplimiento de los objetivos	En materia de política pública existe el CONPES 3567 de 2009 que es el que establece la Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal-AICMA. Con la implementación del Plan Estratégico 2016-2021, el avance de la intervención de los territorios	Es posible destacar el avance en el territorio frente a los siguientes objetivos actualización de las víctimas, convocatoria y conformación de las mesas departamentales para la participación de los diferentes hechos victimizantes, actualización de la	El objetivo principal y por el cual la organización ha tenido un desempeño excelente, es permitirle a la población civil en los territorios poder desplazarse libre y segura por sus campos, áreas de trabajo y caminos; así mismo es muy importante destacar la labor de	El cumplimiento de nuestros objetivos está ligado a las condiciones dadas en los territorios, aunque nuestros retos y dificultades están expresados en términos financieros. Es una labor costosa, requiere una serie de recursos que son dados por donantes

	<p>afectados pasa de 20 municipios intervenidos con operaciones de desminado humanitario a diciembre de 2015 a 364 municipios intervenidos con desminado humanitario a septiembre de 2019.</p>	<p>ruta de asistencia humanitaria, como los más importantes.</p>	<p>educación preventivas que se ha suministrado en caso de presentarse un encuentro cercano con alguno de estos artefactos.</p>	<p>internacionales. El funcionamiento es mediante proyectos, se elige un municipio, se le presenta al donante. Con frecuencia se presentan situaciones inesperadas sobre el camino, clima, territorio, entre otras, que influyen en rendimiento de la organización. Descontamina Colombia busca declarar territorios libres de minas. Los proyectos están por municipios o departamentos, ellos solicitan información para poder solicitar la financiación. Descontamina hace la asignación y luego la organización hace la petición al donante.</p>
<p>Organizaciones con las que articula sus funciones</p>	<p>La Acción Integral contra Minas Antipersonal trabaja en continua articulación con las entidades nacionales y territoriales con competencia en la implementación de la política pública de AICMA y las cuales hacen parte de la estructura institucional nacional para la atención del tema. Entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Defensoría del Pueblo y las agencias temáticas</p>	<p>Halo, Descontamina Colombia, otras fundaciones caucanas que intervienen a través de la mesa departamental que sesiona cuatro veces al año. Se incluyó al actual plan desarrollo departamental las siguientes dos temáticas, el riesgo por minas y se incorporó DAICMA.</p>	<p>Existe mucho trabajo en conjunto con restitución de tierras, la comunidad, las autoridades locales, el municipio. Con la Armada Nacional para cumplir la meta de desminado se coordina la intervención en los territorios, para entrenamiento y compartir conocimientos. Con la OEA se aborda el trabajo de campo en materia de protección y acompañamiento a organizaciones civiles, para actualización de normas, compartir de conocimientos, trabajos técnicos,</p>	<p>Hay participantes permanentes: Autoridad nacional (DAICMA y el Alto Comisionado para la Paz), entes rectores que establecen estándares nacionales para hacer actividad. La OEA verifica que las actividades corresponden con lo que esta consignado con los procesos cooperativos. Centro Internacional para Desminado Humanitario Ginebra: Ellos apoyan la parte técnica de entrenamiento y capacitación. A Nivel local se trabaja con departamentos, gobernaciones, alcaldías, organizaciones</p>

	<p>como la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), entre otras.</p>		<p>de organización, unificación de procesos y acompañamiento.</p>	<p>campesinas, cabildos de indígenas, que conocen el territorio. Para poder conocer y llegar al lugar exacto de donde está la ubicación de la mina. Esto depende mucho de las condiciones de seguridad del territorio, el actor armado puede o no dejar trabajar (Situación de orden público). La articulación se resume a poder realizar la actividad en territorio.</p>
<p>Articulación con las FARC</p>	<p>El personal reincorporado que ha decidido trabajar en Colombia en temas de desminado humanitario, ha conformado una corporación sin ánimo de lucro denominada Corporación Brigadas Colombianas de Excombatientes para la Paz y el Desminado Humanitario - HUMANICEMOS DH. Esta organización tiene dentro de su objeto social, la función de realizar desminado humanitario en el territorio nacional, y para ese efecto aplicó a un proceso de acreditación obligatorio para todas las organizaciones civiles (nacionales y extranjeras), de acuerdo con los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario; es así como, a la fecha, se encuentra</p>	<p>No se articulan con excombatientes para temas de minas, sólo proyectos productivos y oferta académica</p>	<p>Fueron muchos los excombatientes reinsertados que se ofrecieron para guiar a las tropas y empresas en el desminado humanitario, pero desafortunadamente como sugirieron otros grupos disidentes de las mismas FARC-EP, se hizo necesario redoblar esfuerzos para incrementar la seguridad, lo que por lógica también incrementó los costos y desmotivó voluntad de colaboración. Como problema principal se presentaba que los grupos subversivos al margen de la ley, en su afán de proteger su huida del campo de combate y controlar las zonas de cultivos de drogas ilícitas, sembraban campos minados irregularmente, por lo que no levantaban un croquis del mismo y</p>	<p>Limitadas a las condiciones de seguridad: No había confrontaciones armadas, había optimismo y colaboración. Humanicemos, de excombatientes de las Farc. El acuerdo les permite hacer desminado para pagar condenas relacionadas con la JEP. Explosivistas de las FARC podrían colaborar con información para el proceso de desminado y con eso obtener rebajas en la pena.</p>

	avalada y acreditada para realizar operaciones de liberación de tierras contaminadas con minas antipersonal y municiones sin explosionar.		desafortunadamente no recuerdan el punto exacto, siendo necesario recurrir a los habitantes de la zona quienes por haber perdido semovientes tenían presentes los sitios donde podían ubicarse los campos minados.	
Principales dificultades de articulación con otras entidades	<p>a. La concertación y aceptación de las fallas - hallazgos en el desarrollo del proceso técnico, que resultan de la evaluación o revisión del Componente de Monitoreo Externo de Calidad.</p> <p>b. La normativa vigente sobre el otorgamiento de permisos para la adquisición y el manejo de sustancias explosivas, con restricciones, que otorga el Ministerio de Defensa Nacional - INDUMIL, para su utilización en técnicas de destrucción de Minas antipersonal MAP y Municiones Sin Explosionar -MUSE.</p>	Labores administrativas complejas y poco acompañamiento directo a nivel nacional.	Se presentan retrasos en un alto porcentaje de los compromisos sobre todo en el pago de diversas obligaciones con proveedores por manejos administrativos y trámites de legalización de equipos, demoras que sólo retrasan la actividad.	<p>Fue una actividad nueva, aprender las cosas sobre la marcha en términos de articulación con la OEA y Descontamina (Exceso de burocracia, demoras en restitución de tierras).</p> <p>Proyectos de apoyo luego de la contaminación, como articular a otros actores al desminado es algo interesante lograr. Al igual que los cambios en los actores del Estado y espectros de la política o visiones del gobierno de turno, para contar con la participación actores armados activos en el territorio.</p>
Principales retos para continuar con el proceso	a. Lograr conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares y toda la institucionalidad, se garantice condiciones de seguridad óptimas en las zonas con alguna contaminación por MAP /MUSE,	Superar el retraso de las operaciones del desminado, y reforzar la seguridad en los territorios avanzar es muy difícil por la inseguridad que generan los grupos ilegales.	Los principales retos que enfrenta Colombia pueden ser, incremento del narcotráfico y por ende los intereses de aquellos grupos emergentes que pretenden suplantar a las antiguas FARC-EP, y el renacer del ELN, grupo que antes de las negociaciones se encontraba	La meta a 2025 según la nueva solicitud de extensión, es muy difícil poder cumplirla por las condiciones y lo que se sabe de las minas, por las condiciones del territorio no se pueden usar máquinas y se demoran, acceso, la parte monetaria, seguridad. Financiamiento.

	<p>que permita priorizarlos para asignar e iniciar la intervención con los Planes de Operaciones de Desminado Humanitario.</p> <p>b. Lograr con éxito el proceso de revisión, actualización y normalización de los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario.</p> <p>c. Cumplir con las metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estratégico de la OACP, hasta el año 2025.</p>		<p>en su mínima expresión, pero que se fortaleció luego que las extintas FARC-EP se pasaran a este grupo dándole un respiro fuerte; así como el resurgimiento del EPL.</p>	
--	--	--	--	--

## **Anexo 2. Entrevista semiestructurada realizada al Alto Comisionado para la Paz**

Entrevista realizada a través de correo electrónico.

### **1. ¿Cuál es el rol que ha desempeñado o desempeña en el proceso de desminado humanitario en Colombia?**

En virtud de la Ley 554 del 2000, vigente desde el 1 de marzo de 2001, Colombia es Estado Parte de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción – Convención de Ottawa. Esto implica la obligación primaria e indelegable del gobierno Nacional de realizar directamente y de forma efectiva, el desminado humanitario. Para ello cuenta con el apoyo del componente de desminado humanitario del ejército nacional y de organizaciones civiles especializadas en la tarea de liberación de tierras. La Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP, en virtud del Decreto 1784 de 2019, de conformidad con el artículo 28, asume las responsabilidades en materia de Acción Integral contra Minas Antipersonal- AICMA, que anteriormente estaban asignadas a la extinta Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal.

Es pertinente indicar que la función de la OACP es de carácter coordinador, de direccionamiento estratégico, y emisión de líneas técnicas reguladoras de los actores de la AICMA a nivel nacional y territorial, entendiéndose que los tres pilares de la ACMA lo constituyen: el desminado humanitario, la asistencia integral a víctimas y la educación en el riesgo de minas antipersonal-ERM.

De conformidad con las funciones establecidas en el artículo 28 del Decreto 1784 de 2019

corresponde a esta Oficina:

18. Asistir al Gobierno nacional en el diseño, formulación y coordinación de planes, programas y actividades relacionadas con la Acción Integral Contra Minas Antipersonal.

19. Coordinar a nivel nacional y territorial, intersectorial e interinstitucionalmente, la acción integral contra Minas Antipersonal.

20. Fomentar, promover y difundir la cultura de la legalidad entendida como el respeto de los ciudadanos por los valores, normas e instituciones del Estado de Derecho.

21. Coordinar y monitorear en el orden nacional y territorial las actividades de Acción Integral contra Minas Antipersonal, mediante la aplicación de lineamientos técnicos y mecanismos de regulación de los actores estatales y no estatales de la AICMA en sus pilares: desminado humanitario, educación en el riesgo de minas antipersonal y asistencia integral a las víctimas y emitir concepto técnico sobre la alineación estratégica de los planes, proyectos de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, por solicitud de cooperantes u operadores de la AICMA.

22. Formular y liderar la estrategia de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) a nivel nacional y coadyuvar al desarrollo de la Política Pública en la materia, elaborando y adoptando los estándares nacionales para las actividades relativas a la Acción Integral Contra Minas Antipersonal y velar por su difusión, aplicación y cumplimiento.

23. Elaborar y coordinar la estrategia nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en todo lo referente, al desminado humanitario; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil; y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del tratado de Ottawa.

24. Mantener la base del Sistema de Información de Acción Contra Minas Antipersonal, encargándose de requerir, recopilar, sistematizar, centralizar y actualizar toda la información sobre el tema y acreditar a las organizaciones, entidades públicas y privadas que realicen procesos de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM).

25. Servir de fuente oficial de información para la toma de decisiones de acuerdo con la información recolectada sobre los programas de prevención, señalización, elaboración de mapas, remoción de minas y atención a víctimas.

26. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersonal.

27. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y el Director del Departamento.

**2. ¿Cómo ha sido el desempeño de su entidad respecto al cumplimiento de los objetivos propuestos en desarrollo de la política pública de desminado humanitario?**

Es importante resaltar que no se tiene una política pública específica para el desminado Humanitario. En materia de política pública existe el CONPES 3567 de 2009 que es el que establece la Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal-AICMA. Este CONPES, que se encuentra en reformulación puesto que tiene una vigencia hasta el año 2019, presenta unos objetivos para cada uno de los pilares de la AICMA a saber: Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo de Minas y Asistencia Integral a Víctimas.

Puntualmente para el pilar de desminado humanitario presenta un Objetivo General que señala: “Colombia cuenta con la capacidad institucional para contener la contaminación del territorio con Minas Antipersonal y Municiones Abandonadas sin Explotar y su afectación sobre las comunidades”.

El documento cuenta con dos Objetivos Específicos, que son:

1. Caracterizar la dimensión de la contaminación del territorio con el fin de precisar los compromisos de Colombia en materia de Desminado Humanitario.
2. Ajustar la capacidad nacional del Desminado Humanitario de cara al cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales en Acción Integral contra Minas.

Con la implementación del Plan Estratégico 2016-2021, el avance de la intervención de los territorios afectados pasa de 20 municipios intervenidos con operaciones de desminado humanitario a diciembre de 2015 a 364 municipios intervenidos con desminado humanitario a septiembre de 2019.

Actualmente, Colombia cuenta con 391 municipios declarados Libres de Sospecha y Libres de Reporte de Minas Antipersonal del total de los 713 municipios con algún tipo de contaminación (55%), según lo estimado en el plan estratégico “Colombia libre de sospecha de minas antipersonal 2016-2021”. Gracias a los esfuerzos del Gobierno Nacional y de las Organizaciones de Desminado Humanitario, Colombia ha declarado libres de sospecha de minas antipersonal cuatro (4) departamentos: Atlántico, Amazonas, Magdalena y Quindío (estos dos últimos, declarados libres en el actual gobierno). Durante este Gobierno se han declarado 113 municipios libres de sospecha de minas antipersonal.

El desminado humanitario una política pública de impacto en el nivel estratégico por su importancia en el Plan nacional de Desarrollo. La reducción de la contaminación ha generado la reactivación de la economía, facilitado los procesos de retorno y ha permitido el uso legítimo de la tierra, generando confianza en las comunidades afectadas y gobernabilidad en los territorios.

### **3. ¿Qué incentivos tienen para cooperar con otras organizaciones o entidades en el proceso de desminado humanitario en Colombia?**

Antes de responder, es necesario precisar que, como ya se mencionó la Oficina del alto Comisionado para la Paz ejerce una función de dirección estratégica a nivel nacional y que en el manejo de incentivos no aplica al rol de coordinación. En este sentido es pertinente señalar que la pregunta no es muy clara por lo que a continuación, se informa lo que a consideración de esta Oficina amplia la información que tenga al respecto:

La política de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) ha sido de vital importancia en el impacto del desarrollo socioeconómico en Colombia. La AICMA ha permitido la implementación de la cultura de la legalidad y la construcción de una paz con legalidad en todo el territorio colombiano. Ha permitido un desarrollo en el bienestar y buen vivir en los territorios, una reducción de víctimas de minas antipersonal por la remoción de minas antipersonal de los territorios contaminados y como resultado de las intervenciones en Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM).

La Acción Integral contra Minas Antipersonal trabaja en continua articulación con las entidades nacionales y territoriales con competencia en la implementación de la política pública de AICMA y las cuales hacen parte de la estructura institucional nacional para la atención del tema. Entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio

de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Defensoría del Pueblo y las agencias temáticas como la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Agencia para la Renovación del Territorio (ART), la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC Colombia), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), entre otras. Con estas entidades se trabaja en la articulación de la AICMA con otras políticas, programas y proyectos del orden nacional y territorial orientado a la construcción de la paz.

En materia de gestión de recursos de cooperación internacional, se tienen como incentivo el cumplimiento de los compromisos en el marco de la Convención de Ottawa apoyando e impulsando a las diferentes organizaciones de desminado humanitario en la gestión de cooperación, revisando proyectos y expidiendo avales técnicos como apoyo a la asignación de recursos de cooperación internacional, y certificados de utilidad común para la exención de impuestos de acuerdo con la ley.

Es importante resaltar que estos recursos de cooperación internacional no ingresan al presupuesto de la Presidencia de la República, ni al Tesoro Nacional, sino que van directamente a las organizaciones del sector de la Acción Integral contra Minas Antipersonal – AICMA. Los recursos son asignados a los operadores por los procesos de subvenciones establecidos por los países donantes.

Dentro de los beneficios, por decirlo así, que se tiene de trabajar con otras entidades y/u organizaciones del desminado humanitario está la transferencia de conocimientos y experiencias para aplicación de nuevas técnicas y herramientas en el desminado humanitario. Así mismo lecciones aprendidas, planes de mejora continua y transferencia de tecnología.

#### **4. ¿Qué barreras o limitantes cree que impiden la cooperación entre los diferentes actores del desminado humanitario?**

Dentro de las dificultades que se pueden presentar están:

- a. Normas internas de cada organización en los procedimientos operacionales.
- b. Regulaciones internas respecto a la cooperación, especialmente cuando se rigen por normatividades internacionales.

c. El idioma, que, si bien no impide la colaboración, a veces genera limitaciones, especialmente en el trabajo que se desarrolla en el terreno.

d. Los Procedimientos operacionales de cada operador de desminado humanitario, que pueden incluir en su labor el uso de herramientas, medicamentos, materiales con elemento explosivo, entre otros, que tenga restricciones por las autoridades colombianas.

**5. ¿Cuáles han sido esas organizaciones o entidades con las que ha logrado mejores articulaciones para dar continuidad el proceso de desminado humanitario en Colombia?**

En general la articulación ha sido buena, sin embargo, se destacan las siguientes organizaciones de desminado humanitario: *The Halo Trust*, *Danish Demining Group*, *Handicap International*; Asociación Campaña Colombiana Contra Minas, Brigada de Ingenieros de desminado Humanitario -BRDEH, Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina- AEDIM.

Las Entidades con las que se tiene mayor coordinación entre sus políticas públicas y la AICMA son las siguientes: Agencia Nacional de Tierras, Ministerio de Defensa Nacional, Comando General de las Fuerzas Militares, Ejército Nacional de Colombia, Parques Nacionales Naturales, Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Restitución de Tierras, entre otras.

**6. Después de la firma del Acuerdo de Paz con las FARC - EP en 2016, ¿Cómo ha sido la articulación con las personas que en su proceso de reincorporación han decidido trabajar en el proceso de desminado humanitario en Colombia?**

El personal reincorporado que ha decidido trabajar en Colombia en temas de desminado humanitario, ha conformado una corporación sin ánimo de lucro denominada Corporación Brigadas Colombianas de Excombatientes para la Paz y el Desminado Humanitario - HUMANICEMOS DH.

Esta organización tiene dentro de su objeto social, la función de realizar desminado humanitario en el territorio nacional, y para ese efecto aplicó a un proceso de acreditación obligatorio para todas las organizaciones civiles (nacionales y extranjeras), de acuerdo con los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario; es así como, a la

fecha, se encuentra avalada y acreditada para realizar operaciones de liberación de tierras contaminadas con minas antipersonal y municiones sin explosionar.

La organización Humanicemos DH, igual que las demás organizaciones civiles, se acoge a la normativa colombiana en materia de Desminado Humanitario. En consecuencia, a la fecha tiene asignadas zonas para su intervención; de conformidad con lo establecido en el Decreto 3750 de 2011, le fueron asignadas por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario integrada por el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Es importante señalar que el personal reincorporado, vinculado a HUMANICEMOS DH, se acoge a la normativa nacional y a los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, bajo las mismas condiciones que los demás operadores.

**7. ¿Qué dificultades se han presentado para el desarrollo del desminado humanitario de forma conjunta entre su organización/entidad y otras organizaciones o entidades?**

Dentro de las dificultades que se presentan, podemos destacar las siguientes:

- a. La concertación y aceptación de las fallas - hallazgos en el desarrollo del proceso técnico, que resultan de la evaluación o revisión del Componente de Monitoreo Externo de Calidad.
- b. La normativa vigente sobre el otorgamiento de permisos para la adquisición y el manejo de sustancias explosivas, con restricciones, que otorga el Ministerio de Defensa Nacional - INDUMIL, para su utilización en técnicas de destrucción de Minas antipersonal MAP y Municiones Sin Explosionar -MUSE.
- c. La escasa infraestructura necesaria para realizar el proceso de acreditación y certificación de los Binomios Caninos.
- d. La afectación y alteración de las condiciones de seguridad en los municipios asignados, que ya han iniciado la intervención y el desarrollo de los planes de operaciones para Desminado Humanitario.

e. Las concertaciones con las comunidades étnicas, especialmente con los resguardos indígenas.

f. La aplicación de normativa sobre manejo ambiental, teniendo en cuenta las restricciones para adelantar operaciones en parques naturales, y otras zonas de reserva forestal, aunado a los procedimientos autónomos de cada región para los cuidados con la capa vegetal y especies nativas.

g. El financiamiento sostenido de las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario para las operaciones, que permita terminar las Ordenes de Tareas, para mantener los compromisos y expectativas con las comunidades afectadas.

**8. ¿Cuáles son los retos a los que se enfrentan para continuar con el proceso de desminado humanitario en Colombia? (También pueden ser amenazas o riesgos asociados a la actividad o al contexto)**

a. Lograr conjuntamente con el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General de las Fuerzas Militares y toda la institucionalidad, se garantice condiciones de seguridad óptimas en las zonas con alguna contaminación por MAP /MUSE, que permita priorizarlos para asignar e iniciar la intervención con los Planes de Operaciones de Desminado Humanitario.

b. Lograr con éxito el proceso de revisión, actualización y normalización de los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario.

c. Cumplir con las metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estratégico de la OACP, hasta el año 2025.