



INFORME DE SEGUIMIENTO A LA
POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN
INTEGRAL CONTRA MINAS
ANTIPERSONAL -AICMA-
SEPTIEMBRE DE 2020

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
PROCURADURÍA DELEGADA PARA EL SEGUIMIENTO AL ACUERDO DE PAZ

República de Colombia
Procuraduría General de la Nación
Informe de seguimiento a la Política Pública de Acción Integral contra Minas
Antipersonal -AICMA- (septiembre 2020)

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General

Adriana Herrera Beltrán
Viceprocuradora General

José Alirio Salinas
Secretario General

Elena Ambrosi Turbay
Procuradora Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz



Equipo Asesor:

Sofía De Vega Mujica
Andrea Ortega Torres
Alec Sierra Montañez

Contenido

ÍNDICE DE TABLAS	4
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	5
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	6
INTRODUCCIÓN	7
1. ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL (AICMA) EN COLOMBIA	10
2. CONTEXTO TERRITORIAL Y AFECTACIONES POR CONTAMINACIÓN CON MINAS ANTIPERSONAL, MUNICIONES SIN EXPLOSIONAR Y ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS	19
2.1. DINÁMICAS Y PERIODIZACIÓN	19
2.1.2. Diversidad de grupos armados que usan minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados	24
2.1.3. Crecimiento exponencial en las tasas de víctimas	25
2.1.4. Afectaciones a miembros de la Fuerza Pública	28
2.1.5. Transformaciones de las dinámicas de afectación sobre los territorios	35
2.1.6. Múltiples tipos de minas antipersonal y artefactos explosivos	36
2.1.7. Factores de riesgo asociados a operaciones de Desminado Humanitario	36
2.1.8. Ruralidad y acceso a oferta institucional	37
2.2 AFECTACIONES A COMUNIDADES INDÍGENAS, AFROCOLOMBIANAS, CAMPESINAS Y LA SITUACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	39
2.2.1 Situación de las comunidades indígenas	40
2.2.2 Situación de las comunidades Afrocolombianas.....	43
2.2.3 Situación de Niñas, Niños y Adolescentes	44
2.2.4 Situación de Comunidades Campesinas	47
3. POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS.....	50
3.1. INSTITUCIONALIDAD	51
3.2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE AICMA	53
3.3 RECURSOS DEL ORDEN NACIONAL PARA LA AICMA	54
4. COMPONENTES DE LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL.....	56
4.1 EDUCACIÓN EN EL RIESGO DE MINAS (ERM)	56
4.1.1 Avances y dificultades	57
4.2 ASISTENCIA INTEGRAL A VÍCTIMAS (AIV).....	58
4.2.1 Avances y dificultades	61
4.3 DESMINADO HUMANITARIO.....	63
4.3.1 Avances y dificultades	68
5. AICMA Y SU ARTICULACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS.....	72
5.1. AICMA Y LA POLÍTICA PÚBLICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	72
5.1.1. AICMA y la Política Pública de Víctimas.....	73
5.2. AICMA Y LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	87

5.2.1. Avances y dificultades	87
6. AICMA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ.....	91
6.1. REFORMA RURAL INTEGRAL	91
6.1.1. Avances y dificultades	92
6.2. PROGRAMA DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL- PDET	99
6.2.1. Avances y dificultades	99
6.3. REINCORPORACIÓN	103
6.3.1 Avances y dificultades	104
6.4. PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO - PNIS	105
6.4. 1. Accidentes de MAP y MUSE para erradicadores de cultivos de uso ilícito civiles y de Fuerza Pública	107
6.5. AICMA COMO MEDIDA DE REPARACIÓN	111
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	112
7.1. CONCLUSIONES	112
7.1.1. Con respecto a la Política Pública de AICMA	112
7.1.2. Con respecto a la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte:	114
7.1.3. Con respecto al Desminado Humanitario.....	114
7.1.4. Con respecto a la Educación en el Riesgo de Minas.....	115
7.1.5. Con respecto a la Asistencia Integral a las Víctimas.....	116
7.1.6. Con respecto a la cooperación internacional.....	117
7.1.7. La AICMA y su articulación con otras políticas públicas:.....	118
7.1.8. La AICMA y el Acuerdo de Paz.....	119
7.2 RECOMENDACIONES.....	120
7.2.2. Frente a la Educación en el Riesgo de Minas:.....	120
7.2.3. Frente a la Atención Integral a Víctimas:.....	120
7.2.4. Frente al Desminado Humanitario:	121
7.2.5. Frente a las investigaciones y sanciones penales por el empleo, uso y fabricación de MAP, MUSE y AEI	123
7.2.6. Frente a la articulación con otras políticas públicas:.....	123
7.2.7. Frente al Acuerdo de Paz:	124

Índice de Tablas

TABLA 1. OBLIGACIONES ADQUIRIDAS POR COLOMBIA EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN DE OTTAWA	14
TABLA 2. COMPARACIÓN CIFRAS DE VÍCTIMAS CENAM Y AICMA 2012-MAYO DE 2020.	31
TABLA 3. MUNICIPIOS CON MAYOR NÚMERO DE VÍCTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI E ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL. ...	39
TABLA 4. VÍCTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI DESAGREGADAS POR SEXO	45
TABLA 5. RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2019.....	53
TABLA 6. ESTIMACIÓN DE COSTOS FINANCIADOS POR COMPONENTES DE LA AICMA 2020-2025	55
TABLA 7. VÍCTIMAS POR MAP/MUSE/AEI ENTRE LOS AÑOS 2017-2020.....	60
TABLA 8. DEPARTAMENTOS CON MAYOR AFECTACIÓN POR MAP/MUSE/AEI ENTRE LOS AÑOS 2017-2020	60
TABLA 9. ESTADO ACTUAL DE INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN DESMINADO HUMANITARIO SEGÚN TIPOLOGÍAS.....	65
TABLA 10. ORGANIZACIONES CIVILES DE DESMINADO (OCDH) HUMANITARIO ACREDITADAS.....	67
TABLA 11. NÚMERO DE MUNICIPIOS ASIGNADOS POR CADA ODH	70
TABLA 12. MUNICIPIOS CON SITUACIONES DE DESPLAZAMIENTOS FORZADOS Y CONFINAMIENTOS (2016-2019)	81
TABLA 13. PLANES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y AICMA	93
TABLA 14. CATASTRO MULTIPROPÓSITO CON FINES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN EL MARCO DEL CRÉDITO CON EL BM Y BID.	96
TABLA 15. PLAN DE TRABAJO POSPR 2020-2021 CON APOYO DE USAID	98
TABLA 16. TIPOLOGÍAS DE LOS MUNICIPIOS PDET	100
TABLA 17. ESTADO ACTUAL DE INTERVENCIÓN EN MUNICIPIOS PDET EN DESMINADO HUMANITARIO.....	100
TABLA 18. INICIATIVAS DE LA AICMA EN LOS PATR	101
TABLA 19. ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL MARCO DE LA ARTICULACIÓN ENTRE LA OACP Y LA ART.....	103
TABLA 20. PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y AICMA	106

Índice de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1. COMPARACIÓN VÍCTIMAS SEGÚN OACP Y RUV	20
ILUSTRACIÓN 2. VÍCTIMAS CIVILES Y VÍCTIMAS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA	26
ILUSTRACIÓN 3 VÍCTIMAS CIVILES Y DE FUERZA PÚBLICA POR AÑO	27
ILUSTRACIÓN 4 VÍCTIMAS CIVILES Y DE FUERZA PÚBLICA SEGÚN PERIODIZACIÓN	27
ILUSTRACIÓN 5. MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL VÍCTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI POR NIVEL JERÁRQUICO Y GRADO (1990-2019) DATOS DE APORTADOS POR LA UNIPEP DE LA POLICÍA NACIONAL	28
ILUSTRACIÓN 6. MAPA DE AFECTACIONES A MIEMBROS DE LA POLICÍA NACIONAL.....	29
ILUSTRACIÓN 7. MIEMBROS DEL EJÉRCITO HERIDOS Y MUERTOS POR MAP, MUSE Y AEI POR AÑO (ENERO 2012- MAYO 2020).	30
ILUSTRACIÓN 8. COMPARACIÓN REGISTROS MIEMBROS DE LA FFPP VÍCTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI, CENAM Y AICMA 2012 – MAYO 2020.....	32
ILUSTRACIÓN 9. MIEMBROS EJÉRCITO HERIDOS O MUERTOS POR MAP, MUSE Y AEI POR GRADO	33
ILUSTRACIÓN 10. DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS DEL EJÉRCITO HERIDOS Y MUERTOS EN ACCIDENTES DE MAP, MUSE Y AEI POR GRADO.....	33
ILUSTRACIÓN 11. DISTRIBUCIÓN DE MIEMBROS DEL EJERCITO HERIDOS Y MUERTOS EN ACCIDENTES DE MAP, MUSE Y AEI POR GRADO Y AÑO.	34
ILUSTRACIÓN 12. OFICIALES DEL EJÉRCITO VÍCTIMAS MAP, MUSE Y AEI SEGÚN GRADO 2012 - MAYO 2020. ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE INFORMACIÓN DEL CENAM.....	34
ILUSTRACIÓN 13. MIEMBROS DE ARMADA NACIONAL VÍCTIMAS DE MAP Y AEI POR RANGO	35
ILUSTRACIÓN 14. DIEZ MUNICIPIOS CON MAYORES REGISTROS DE VÍCTIMAS DE MAP, MUSE Y AEI 1990-2020	38
ILUSTRACIÓN 15. VÍCTIMAS INDÍGENAS MAP, MUSE Y AEI	40
ILUSTRACIÓN 16. VÍCTIMAS NARP	43
ILUSTRACIÓN 17. VÍCTIMAS DESAGREGADAS POR SEXO. (ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL RUV Y AICMA)	45
ILUSTRACIÓN 18. VÍCTIMAS DE MAP Y MUSE CON DISCAPACIDAD.....	47
ILUSTRACIÓN 19. VÍCTIMAS CIVILES DE MAP, MUSE, AEI EN REGIÓN DEL CATATUMBO 2017-2020 (31 DE JULIO)	48
ILUSTRACIÓN 20. POLÍTICA NACIONAL DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO.....	96
ILUSTRACIÓN 21. NÚMERO DE INICIATIVAS AICMA POR DEPARTAMENTOS EN PACTOS MUNICIPALES.....	101
ILUSTRACIÓN 22. PORCENTAJE DE ERRADICADORES VÍCTIMAS DE MAP Y MUSE CIVILES Y FUERZA PÚBLICA (2006-2020)	108
ILUSTRACIÓN 23. PORCENTAJE DE ERRADICADORES VÍCTIMAS DE MAP/MUSE, CIVILES Y FUERZA PÚBLICA (2006-2020).....	108
ILUSTRACIÓN 24. NÚMERO DE ERRADICADORES HERIDOS Y MUERTOS POR MAP/MUSE CIVILES Y FUERZA PÚBLICA (2006-2020)	109
ILUSTRACIÓN 25. NÚMERO DE ERRADICADORES HERIDOS Y MUERTOS POR MAP/MUSE CIVILES Y FUERZA PÚBLICA POR AÑO (2006-2020).....	109
ILUSTRACIÓN 26. ACCIDENTES DE MAP/MUSE CONTRA ERRADICADORES POR DEPARTAMENTO (2006-2020)	111

Siglas y acrónimos

- **Acuerdo de Paz:** Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera
- **AEI:** Artefactos Explosivos Improvisados
- **AGC:** Autodefensas Gaitanistas de Colombia
- **AICMA:** Acción integral contra Minas Antipersonal
- **AIV:** Asistencia Integral a las Víctimas
- **CINAMAP:** Comisión Intersectorial Nacional contra las Minas Antipersonal
- **DH:** Desminado humanitario
- **ERM:** Educación en el Riesgo de Minas
- **ENT:** Estudio No Técnico
- **ET:** Estudio Técnico
- **IIDH:** Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
- **MAP:** Minas Antipersonal
- **MUSE:** Munición sin Explosionar
- **OACP:** Oficina del Alto Comisionado para la Paz
- **OCDH:** Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario
- **ODH:** Organizaciones de Desminado Humanitario
- **REG:** Residuos Explosivos de Guerra

Glosario de términos

- **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” (Glosario de términos AICMA).
- **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” (Glosario de términos AICMA).
- **AEI:** “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” (Glosario de términos AICMA).
- **Minas antipersonal de tipo improvisado:** dispositivos de fabricación artesanal o casera que explotan con la presencia, proximidad o el contacto de una persona, y que tiene la potencialidad de incapacitar, herir y/o matar a una o más personas (definición construida con base en las recomendaciones del CICR de noviembre de 2019).

Introducción

La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz ha incluido dentro de la estrategia de Prevención y Protección, el seguimiento a la política de Acción Integral contra Minas, con la cual el Estado Colombiano ha desarrollado programas y acciones encaminadas a cumplir con los compromisos asumidos con la firma de la Convención de Ottawa¹. Para ello Colombia se comprometió a definir un marco normativo ajustado a los estándares internacionales, con el objetivo de que las acciones que se desarrollen para lograr la descontaminación del territorio nacional, asistir a las víctimas de este tipo de artefactos y a educar en el riesgo de minas, siempre estén orientadas a la protección de la población civil.

En cumplimiento de ese compromiso en el país ha establecido un sistema normativo integrado por la Ley 554 de 2000 y Ley 759 de 2002, así como varios Decretos Reglamentarios, que constituyen la base jurídica de los componentes de la Acción Integral contra Minas (AICMA): Desminado Humanitario, Educación en el Riesgo de Minas, Asistencia Integral a Víctimas y el Sistema de Información para el Estado colombiano.

En el marco de sus funciones constitucionales y legales, la Procuraduría General de la Nación ha emitido dos informes de seguimiento con respecto a las actividades de desminado humanitario en Colombia, el primero de estos fue expedido en el 2011 bajo el nombre de “Desminado Humanitario en Colombia”. En este, principalmente se señaló que el desminado humanitario realizado por organizaciones civiles debía llevarse a cabo únicamente en zonas del territorio nacional donde el acceso a las comunidades afectadas por MAP era sostenible, y en donde recibir la asistencia humanitaria es un derecho independiente de la acción política y militar, que no involucra a la población en la estrategia del Estado contra los grupos armados organizados al margen de la ley. Igualmente, la Procuraduría resaltó la necesidad de fortalecer la capacidad de la Fuerza Pública en materia de desminado humanitario, señalando que es de la mayor relevancia que sea el Estado quien en desarrollo de su labor de garante en materia de derechos de las comunidades afectadas por la presencia o sospecha de minas antipersonal y otro tipo de artefactos explosivos, aumente sus capacidades. Adicionalmente, la Procuraduría recomendó al Gobierno Nacional y a la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP), evaluar las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales en que pudieran incurrir los funcionarios públicos que, por sus acciones u omisiones, generen perjuicios por el uso de desminadores civiles estando en curso el conflicto armado.

¹La Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción es la piedra angular de los esfuerzos internacionales que buscan poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal. La Convención fue adoptada el 18 de septiembre de 1997 y entró en vigor el 1º de marzo de 1999. Hasta la fecha, 164 Estados han aceptado incorporar las normas de la Convención. Asimismo, los Estados que se suscriben a la Convención se comprometen a destruir tanto sus existencias de minas antipersonal como a desarrollar estrategias que les permitan erradicar las minas antipersonales bajo su jurisdicción o control, y a prestarle asistencia a las víctimas de estas armas. (Ver: <https://www.apminebanconvention.org/es/vision-global-y-texto-de-la-convencion/>)

En el segundo informe, presentado en el mes de junio de 2012, resaltó la obligación adquirida por el Estado colombiano en el sentido de identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que existen MAP, adoptando todas las medidas necesarias para que todas estas zonas tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios que aseguren la eficaz exclusión de civiles hasta que todas las minas señalizadas sean destruidas.

Adicionalmente, exhortó al Gobierno Nacional para que en la implementación del desminado humanitario con personas civiles se observaran de manera estricta los estándares nacionales e internacionales de desminado humanitario, con el fin de proteger la vida e integridad de quienes participan en dicha actividad y de las personas y comunidades beneficiarias. Igualmente, hizo un llamado a las Fuerzas Militares para que adoptaran los estándares nacionales de desminado humanitario.

De la misma manera, recomendó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) que los procesos de retorno, adjudicación de baldíos, adjudicación y restitución de tierras se hicieran de manera coordinada con el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, en aras de garantizar la seguridad de las víctimas del conflicto armado y demás beneficiarios de dichas acciones y en previsión de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y demás disposiciones relacionadas con la reparación integral de las víctimas.

Igualmente, solicitó al Programa Presidencial presentar informes en los meses de enero y julio de cada año, sobre las acciones adelantadas en el marco de la Acción integral contra Minas Antipersonal (AICMA), informando sobre las acciones encaminadas a desminar los territorios de los grupos étnicos afectados por minas y otros artefactos explosivos.

La Procuraduría también requirió al Programa Presidencial, para que facilitara al Ministerio Público el seguimiento a las labores de desminado, incluyendo el acompañamiento a las organizaciones de monitoreo. Finalmente, exaltó los esfuerzos y contribuciones que la comunidad internacional y los desminadores humanitarios, tanto civiles como militares, han brindado para contar con un país libre de minas y otros artefactos explosivos.

Con estos elementos, en el presente informe se realiza un análisis del contexto territorial, se identifican los avances en cada uno de los componentes de la política, los actores involucrados y las coyunturas y problemáticas que surgen en los territorios para su implementación y por último, se presentan conclusiones y recomendaciones sobre los retos que deben ser tenidos en cuenta para adecuar la AICMA a las circunstancias y realidades del país, de tal forma que se pueda avanzar con acciones que permitan el cumplimiento de las obligaciones del Tratado de Ottawa y la protección de la población que se encuentra en riesgo.

En este sentido, el objetivo de la Procuraduría General de la Nación en el marco de la vigilancia y control a esta política es impulsar acciones que permitan responder a los escenarios de riesgo que persisten, adecuar las estrategias de desminado humanitario a las capacidades de la institucionalidad en los territorios y de los diversos actores involucrados y sobre todo a las necesidades de las comunidades y la población en riesgo. Así mismo, impulsar medidas oportunas de atención efectiva a las víctimas, en materia de acceso a salud y rehabilitación, prevención de violaciones a los derechos humanos, reparación y restablecimiento de sus derechos.

1. Antecedentes de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia

Colombia suscribió en 1997 conjuntamente con 132 países, el Tratado de Ottawa o la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales y sobre su Destrucción, que entró en vigencia para nuestro país el 1 de marzo de 2001. Hoy forman parte de este tratado 164 Estados, solo 33 se encuentran por fuera, pero la mayoría no emplea ni produce Minas Antipersonal (MAP).

Con la suscripción de la Convención de Ottawa, y acogiendo el principio del Derecho Internacional Humanitario según el cual, el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado, el principio que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y el principio de que se debe hacer una distinción entre civiles y combatientes, Colombia se obligó a:

- a). Nunca y bajo ninguna circunstancia emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir a cualquiera directa o indirectamente MAP (artículo 1).
- b). Nunca y bajo ninguna circunstancia ayudar, estimular o inducir de una manera u otra, a cualquiera a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte de la Convención (artículo 1).
- c). Destruir o asegurar la destrucción de todas las existencias de minas antipersonal que le pertenezcan o posea, o que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 4 años, contados a partir de la entrada en vigor de la Convención (artículo 4).
- d). Destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigor de la Convención (artículo 5). La Convención también señala que si un Estado Parte cree que será incapaz de destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, en el plazo de 10 años, podrá presentar una solicitud a la Reunión de Estados Parte o a la Conferencia de Examen con el objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros 10 años el plazo para completar la destrucción de las minas antipersonal.
- e). Identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o sospeche que hay minas antipersonal, y adoptar todas las medidas necesarias, tan pronto sea posible, para que todas las minas en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar

la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas (artículo 5).

La señalización debe ajustarse, como mínimo, a las normas fijadas en el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 y anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados², que establece un procedimiento detallado para el registro y tipo de señales que deben emplearse en la identificación de áreas o zonas minadas, en el que se destaca la importancia de la confección de mapas, diagramas u otros registros donde se refleje la ubicación de las zonas minadas, armas trampa y otros artefactos, así como el empleo de señales que permitan que los civiles que se acerquen a las áreas o zonas contaminadas las vean perfectamente desde cualquier punto.

f). Por otro lado, adquirió el derecho a solicitar y recibir asistencia de otros Estados Parte (artículo 6), principalmente en temas relacionados con el intercambio de equipo, material e información científica y técnica, en la asistencia y rehabilitación de víctimas de MAP, y su integración social y económica, en labores de limpieza de MAP y en destrucción de existencias de MAP

g). Adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquiera actividad prohibida a los Estados Parte conforme a la Convención, cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control (artículo 9).

Colombia firmó la Convención de Ottawa el 3 de diciembre de 1997 y para adoptar la Convención, expidió la Ley 554 del 18 de enero de 2000 *“por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997”*. Esta Ley entró en vigor el 1 de marzo de 2001 y fue declarada exequible mediante sentencia C-991 de 2000 de la Corte Constitucional, en la que entre otras determinó:

“(…)La Convención en estudio emerge como un instrumento eficaz en el manejo de varias situaciones, como por ejemplo: -la prevención de la guerra y la consecución de la paz y de condiciones pacíficas de convivencia, - la preservación del orden público, -la extinción de armas salvajes e inhumanas con destrucción indiscriminada, -la protección de los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física y mental, a la circulación libre, a la paz y a gozar de un ambiente sano de los ciudadanos. Además, resulta consecuente con la garantía que la Constitución otorga a los principios sobre respeto a la dignidad humana, permitiendo realizar los fines del Estado social de derecho relacionados con la efectividad de los derechos de las personas constitucionalmente consagrados, la preservación del

² Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-ccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm>. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.

orden público y de una convivencia pacífica de los pueblos, y a la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...)”.

Posteriormente, se expidió la Ley 759 del 25 de julio de 2002 *“por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal”*.

Es importante mencionar que en julio de 1996, en una conferencia efectuada en Dinamarca, grupos de trabajo propusieron estándares internacionales para programas de desminado humanitario. Se establecieron criterios relacionados con todos los aspectos del desminado, se recomendaron estándares y se acordó una nueva definición universal referente al término "despeje". A finales de 1996, los principios propuestos en Dinamarca fueron desarrollados por un grupo de trabajo dirigido por la ONU y se materializaron en los Estándares Internacionales para Operaciones de DH. Una primera edición de estos estándares fue publicada por el Servicio de Naciones Unidas para la AICMA (por sus siglas en inglés UNMAS) en marzo de 1997.

El alcance de estos estándares originales se ha extendido desde entonces para incluir los otros componentes de la AICMA y reflejar los cambios realizados en los procedimientos, prácticas y normas operacionales. Se desarrollaron nuevamente los estándares y se renombraron Estándares Internacionales de Acción contra las Minas (IMAS por sus siglas en inglés) con la primera edición producida en octubre del 2001. La ONU tiene la responsabilidad general de facilitar e impulsar la gestión eficaz de los programas de acción contra minas, incluyendo el desarrollo y mantenimiento de las normas. UNMAS es la oficina dentro de la ONU responsable del desarrollo y mantenimiento de las Normas Internacionales de Acción contra las Minas (IMAS).

Las IMAS se elaboran con el apoyo del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (CIDHG). Los comités técnicos, con el apoyo de organizaciones internacionales, gubernamentales, y no-gubernamentales, son los encargados de llevar a cabo el trabajo de preparación, estudio y revisión de estas normas. La última versión de cada norma, junto con la información sobre el trabajo de los comités técnicos, se puede encontrar en www.mineactionstandards.org. Cada IMAS es revisada individualmente por lo menos una vez cada tres años, a fin de que reflejen las normas y prácticas en desarrollo y para incorporar cambios a los reglamentos y requisitos internacionales. Las IMAS son adaptadas en cada país por la respectiva “autoridad nacional encargada de las acciones contra las minas”. En el caso de Colombia, esta autoridad es el Grupo de AICMA de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la cual, por mandato legal, con la colaboración de varias organizaciones de carácter nacional e internacional realiza la adaptación de dichas normas. Estos estándares son

revisados para adaptar los cambios que se hayan presentado en las IMAS y para incorporar nuevas prácticas que se presenten en la AICMA que se lleva a cabo en Colombia³.

Para comprender el alcance de las obligaciones derivadas de la Convención de Ottawa, es importante analizar el concepto de la AICMA. La definición actual, se encuentra en las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas⁴, que señala que la AICMA se refiere a aquellas actividades que, reunidas, permiten reducir el impacto social, económico y ambiental de la contaminación por minas y restos explosivos de guerra. Estas actividades comprenden la educación en el riesgo de minas, el desminado humanitario y la asistencia a las víctimas. El objetivo de la AICMA es reducir el riesgo de municiones explosivas a un nivel donde las personas puedan vivir sin peligro; en el cual el desarrollo económico, social y de salud puede ocurrir sin las restricciones impuesta por la contaminación por artefactos explosivos, y en la cual las necesidades de las víctimas sean resueltas.

Colombia incorporó esta definición en el Glosario Nacional General de Términos de AICMA⁵, así:

“Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA): Conjunto de actividades que tienen por objeto reducir el impacto social, económico y ambiental que generan las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explosionar (MSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

Nota 1: La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) comprende a personas y sociedades y la manera en que éstas se ven afectadas por la presencia y/o sospecha de existencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Su objetivo es reducir el riesgo causado por los Artefactos Explosivos hasta los niveles que le permitan a las comunidades vivir en condiciones de seguridad, disfrutando de un desarrollo económico, social y de salud exento de las limitaciones que impone la presencia y/o sospecha de existencia de estos artefactos, al tiempo que se avanza en el restablecimiento pleno de los derechos de las víctimas. La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia considera cinco componentes: a) Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) b) Desminado Humanitario (DH) c) Asistencia Integral a Víctimas (AIV), incluyendo su rehabilitación y reintegración socioeconómica. d) Destrucción de arsenales almacenados. e) Cabildeo contra la utilización de Minas Antipersonal (MAP).

Nota 2: Para apoyar estos cinco componentes de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) se requiere de la ejecución de otras actividades coadyuvantes, dentro de las que se cuentan la evaluación y la planeación, la movilización de recursos y la fijación de sus prioridades, la gestión de

³ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/190109-EN-ERM.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020

⁴ CIGDH. International Mine Action Standards/ IMAS, 2018. Pág. 2. Disponible en: <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/IMAS-01-10-Ed2-Am9.pdf>. Consulta realizada el 20 de marzo de 2020.

⁵ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Bogotá. Agosto de 2017. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/170815-EstNal_Glosario.pdf. Consulta realizada el 20 de mayo de 2020.

la información, la cualificación profesional y la formación del personal, la administración de calidad y el empleo de un equipo eficaz, eficiente, adecuado y seguro, que garantice intervenciones eficaces y sostenibles”.

Es importante mencionar que, en el marco de la Convención, los Estados Parte tienen derecho a solicitar y recibir asistencia de otros Estados Parte, y facilitar el intercambio de equipo, material e información científica y técnica en relación con la aplicación de la Convención. De acuerdo con lo contemplado en el artículo 6 de la Ley 759 de 2002, la CINAMAP promueve y coordina con las autoridades nacionales los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, destinada a las acciones de DH; AIV; promoción y defensa del DIH; destrucción de las MAP almacenadas y campañas de concientización y demás aspectos de asistencia y cooperación que demanda el cumplimiento de la Convención. Igualmente, y en virtud de lo señalado en el artículo 17 de la Ley 759 de 2002, el Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP, ha adelantado las gestiones necesarias para obtener el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional y los Estados parte de la Convención en la elaboración y ejecución de programas y proyectos.

Colombia ha obtenido asistencia de varios Estados Parte de la Convención, también del Servicio de las Naciones Unidas para las actividades relativas a las Minas (UNMAS) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Adicionalmente, es importante resaltar que con la expedición de la Ley 1421 de 2010 y el Decreto 3750 de 2011, se permitió que organizaciones civiles apoyarán las labores de desminado humanitario. Actualmente, se cuenta con 6 OCDH que realizan estas actividades con recursos de cooperación internacional proveniente de Estados Parte de la Convención.

De acuerdo con lo anterior, en la siguiente tabla, se explican los avances de Colombia en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Ottawa:

Tabla 1. Obligaciones adquiridas por Colombia en el marco de la Convención de Ottawa

Obligaciones y derechos derivados de la Convención de Ottawa			
Convención	Legislación nacional	Avance	Consideraciones PGN
No emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir MAP	Ley 469 de 1998 Ley 554 de 2000 Ley 759 de 2002	Con la promulgación de la Ley 469 de 1998: <i>“por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, hecha en Ginebra el diez (10) de octubre de mil novecientos ochenta (1980), y sus cuatro (4) protocolos”</i> . Colombia suspendió la fabricación e importación de minas antipersonal. En septiembre de 1998 la industria Militar Colombiana (INDUMIL) cesó la producción de MAP y el 18 de noviembre de 1999 destruyó su planta de producción. El gobierno de Colombia no es conocido por haber exportado MAP. El 24 de octubre de 2004, se	Colombia cumplió con sus obligaciones tanto en materia de estructuración de política pública, como en no emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir MAP.

		reportó la destrucción de 18.531 MAP almacenadas. ⁶	
Destruir o asegurar la destrucción de todas las MAP que le pertenezcan, posea o estén bajo su jurisdicción o control, en un plazo de 4 años.	Art. 4 Ley 759 de 2002 , Colombia se compromete a destruir o asegurar la destrucción de todas las MAP dentro de los plazos previstos en los arts.4 y 5. de la Convención.	Desde el año 2003 en el marco de las reuniones de los Estados Parte, Colombia informó sobre los avances en el cumplimiento de esta obligación. En el año 2010, el país informó sobre la finalización del proceso de despeje de los campos minados defensivos, sembrados alrededor de 35 bases militares, despejando 139.014 metros cuadrados, en los cuales fueron ubicadas y destruidas 3.409 MAP y 134 MUSE ⁹ .	De acuerdo con la información reportada Colombia cumplió el compromiso establecido en el art. 4 de la Ley 759 de 2002 en 2010, 5 años después de vencido el plazo establecido en la Convención que era de 4 años después de la entrada en vigencia que fue en el año 2001.
Adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a la Convención, cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control.	Art. 367A Ley 599 de 2000 y Art. 2 Ley 759 de 2002. empleo, producción, comercialización, y almacenamiento de MAP prisión de 10 15 años, multa de 500 a 1.000 SMLMV, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de 5 a 10 años. Art. 367B Ley 599 de 2000 y art. 3 Ley 759 de 2002 , promover, ayudar, facilitar, estimular o inducir a otra persona a participar en cualquiera de las actividades del art. 367A prisión de 6 a 10 años y multa de 200 a 500 SMLMV.	En marzo de 2019, la FGN presentó informe a la JEP sobre medios y métodos ilícitos de guerra utilizados por las FARC-EP, señalando que se adelantaban 9.157 investigaciones atribuibles a las Farc-EP por delitos asociados con medios ilícitos de confrontación, dentro de los que se encuentran: 664 investigaciones por instalación de AEI, 329 por campos minados y 174 por remanentes de guerra ⁷ . Con respecto a las investigaciones adelantadas por la FGN desde el año 2017 a 2020, relacionadas con los arts. 367A y 367B de la Ley 599 de 2000, la FGN informó que, para junio de 2020, el total de investigaciones por estos delitos era de 117, sin embargo, solo 25 se encuentran activas. Sobre los GAO relacionados con la comisión de estos delitos, solo en 5 investigaciones se identifica al GAO FARC/EP, en las otras 112 investigaciones no se identifica a ningún grupo como autor de este tipo de conductas.	De acuerdo con la información remitida por la FGN, es necesario avanzar en las investigaciones que se adelantan por estos hechos, reactivar las 92 investigaciones que se encuentran inactivas e identificar a los grupos y personas responsables por estos hechos. Llama la atención que, si el total de víctimas desde 2017 a la fecha es de 414, solo se reporten 117 investigaciones donde casi el 80% se encuentran inactivas. Para la Procuraduría, es importante que la JEP inicie un macrocaso en el que se priorice la utilización de medios y métodos de guerra ilícitos, en el que se incluya la investigación de conductas delictivas relacionadas con el empleo de MAP y AEI, que contribuya a la reparación de las víctimas afectadas por este flagelo y garantice la no repetición de estos hechos.
Destruir o asegurar la destrucción de todas las MAP colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, en un plazo de 10 años.	Art. 4 Ley 759 de 2002 , Colombia se compromete a destruir o asegurar la destrucción de todas las MAP dentro de los plazos previstos en los arts. 4 y 5 de la Convención.	2006: Creación del Departamento de DH en la Escuela de Ingenieros Militares del Ejército, con 4 equipos de 40 hombres, 160 en total, dedicados exclusivamente a estas actividades. 2007: Desarrollo de 2 Protocolos de DH (uno para campos minados de protección de campos militares y otro para campos minados por GAML). 2008:	Teniendo en cuenta que Colombia, debió solicitar una segunda prórroga para cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención de Ottawa, y que el término máximo que se estableció en el marco de la Cuarta Conferencia de Examen y en el Plan de Oslo solo es de 5 años para cumplir con esta obligación (2025), la PGN en reiteradas oportunidades y escenarios ha manifestado a la OACP su preocupación con respecto a lo incorporado en el

⁶ Campaña Colombiana contra Minas. Landmine monitor 2018. Disponible en: https://colombiasinminas.org/wp-content/uploads/2018/12/TEXTO-MONITOR-2018_DESAYUNOdic.pdf. Consulta realizada el 30 de junio de 2020.

⁷ Fiscalía General de la Nación. Fiscalía cumple con la entrega total a la JEP de los informes sobre los delitos del conflicto. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-cumple-con-la-entrega-total-a-la-jep-de-los-informes-sobre-los-delitos-del-conflicto/>. Consulta realizada el 20 de mayo de 2020.

		<p>Diseño y aprobación de la política pública con líneas estratégicas a seguir durante 10 años.</p> <p>2010: Ley 1421 de 2010 que permite que organizaciones civiles realicen labores de DH. Colombia presentó una solicitud para ampliar su plazo de remoción de MAP, la cual fue concedida en noviembre de 2011, otorgándose un nuevo plazo hasta el 1 de marzo del 2021.</p> <p>2011: Expedición Decreto 3750 de 2011 que reglamenta la Ley 1421 de 2010 y crea la IIDH.</p> <p>2012: acreditación de la primera OCDH, Halo Trust y se liberan de sospecha de MAP los municipios de San Carlos (Antioquia) y el Dorado (Meta), por parte del Batallón de DH.</p> <p>2015: fortalecimiento de las FFM con 14 pelotones de DH con más de 10.000 personas. Plan piloto de descontaminación llevado a cabo en el marco de las medidas de desescalamiento como parte de las conversaciones para la terminación del conflicto.</p> <p>2016-2017: Caracterización de municipios en 4 tipologías y se define un plan de intervención con enfoque diferencial y diferenciado. Se reportaron 180 municipios declarados libres de sospecha y reporte de MAP, de los cuales 23 fueron intervenidos con operaciones de DH y 157 liberados de reporte mediante consejos de seguridad.</p> <p>2019: Colombia adhirió al plan de Oslo, comprometiéndose a intensificar los esfuerzos para completar sus obligaciones antes del año 2025. Según el Plan Estratégico 2020-2025 de 322 municipios con sospecha de MAP, 156 municipios se encuentran en intervención.</p>	<p>Plan Estratégico 2020-2025, pues en primer lugar, la línea base presentada, no se adapta al contexto actual del país y a las necesidades de las comunidades.</p> <p>Por otro lado, es importante mencionar que el Plan Estratégico y los planes operativos de DH y AIV no cuentan con metas, ni indicadores precisos, que generen certeza sobre el cumplimiento de las obligaciones derivadas del art. 5 de la Convención para el año 2025.</p> <p>Como se expondrá más adelante, hoy existen 322 municipios con algún tipo de sospecha y/o presencia de MAP, y solo 156 se encuentran asignados para realizar operaciones de DH, sin que exista claridad frente a qué sucederá con los 166 municipios que presentan algún tipo de contaminación.</p> <p>Igualmente, y teniendo en cuenta que las actividades de Educación en el Riesgo de Minas (ERM), también hacen parte de la AICMA, es importante que exista un Plan Operativo que aborde este tipo de acciones.</p>
<p>Identificar todas las zonas donde se sepa o sospeche que hay MAP, adoptar medidas para que todas las MAP tengan perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros</p>	<p>Art. 7 Ley 759 de 2002, crea las Subcomisiones Intersectoriales Técnicas de Atención a Víctimas y de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario como órganos de la CINAMAP. Art. 18 Ley 759 de 2002 El MDN, designará al personal militar especializado en técnicas de desminado humanitario, para</p>	<p>Con la expedición de la Ley 759 de 2002, se estableció una instancia especial de carácter técnico, encargada de contribuir al trabajo de identificación de áreas peligrosas, igualmente se definió el compromiso derivado del numeral 2 del artículo 5 de la Convención, al</p>	<p>Desde el año 2012, la Procuraduría a través de informe preventivo sobre el DH, resaltó la obligación adquirida por el Estado colombiano en el sentido de identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que existen MAP, adoptando todas las medidas</p>

<p>medios y asegurar la exclusión de civiles, hasta que todas las MAP hayan sido destruidas.</p>	<p>adelantar labores de detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las MAP.</p>	<p>consagrar la importancia de las labores de detección, señalización y georreferenciación de áreas de peligro.</p>	<p>necesarias para que todas estas zonas tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios que aseguren la eficaz exclusión de civiles hasta que todas las minas señalizadas sean destruidas.</p> <p>Esta obligación se encuentra establecida en el artículo 5, numeral 2 de la Convención y en el art. 18 de la Ley 759 de 2002.</p> <p>Es importante que el MDN avance en las tareas definidas en el art. 18 de la Ley 759 de 2002, en el sentido de señalar, georreferenciar las áreas de peligro.</p> <p>De la misma manera, y con el fin de fortalecer las anteriores actividades, realizar un mejor planeamiento de las operaciones de limpieza, y proteger la vida e integridad de la población civil, resulta prioritario activar la Subcomisión Intersectorial Técnica de Prevención integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario, en la que se permita que diferentes actores estatales y no estatales suministren información.</p>
<p>Si un Estado Parte cree que será incapaz de destruir todas las MAP en el término establecido (10 años después de la entrada en vigencia para el caso de Colombia a marzo de 2021), podrá presentar una solicitud a la Reunión de Estados Parte o a la Conferencia de Examen con objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros 10 años el plazo para completar la destrucción de dichas MAP.</p>		<p>Colombia ha hecho uso de este derecho en dos oportunidades, en el marco de la primera prórroga concedida en marzo de 2010, el país expidió la Ley 1421 de 2010, que en el artículo 9 permitió que organizaciones civiles, realizaran operaciones de DH, Ley que fue reglamentada mediante el Decreto 3750 de 2011. Sin embargo, solo hasta el año 2012 se acreditó la primera OCDH, iniciando operaciones en 2015, cuando ya se contaban 5 años de la prórroga otorgada a Colombia.</p> <p>Las FFMM se fortalecieron creando en diciembre de 2014 la Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina (AEDIM) y en agosto de 2016, pasaron de contar con un Batallón en el Ejército Nacional, a conformar una Brigada de DH.</p> <p>La segunda solicitud, fue presentada el 30 de marzo de 2020, y el plazo máximo otorgado por los Estados Parte es de 5 años. Para argumentar la solicitud, Colombia elaboró el Plan Estratégico 2020-2025 y los planes operativos de DH y AIV.</p>	<p>Se reiteran las consideraciones incorporadas en lo correspondiente a la obligación de destruir o asegurar la destrucción de todas las MAP colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, en un plazo de 10 años.</p>

<p>Proporcionar asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica, así como para los programas de sensibilización sobre minas.</p>	<p>Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"</p>	<p>En el art. 3 de la Ley 1448 de 2011, reconoce como víctimas, a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de DDHH, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.</p>	<p>Se reitera la necesidad de contar con un plan operativo sobre ERM con el fin de fortalecer los programas de sensibilización sobre minas y un Estándar Nacional de AIV para fortalecer las actividades de Asistencia a Víctimas, para lo cual se puede aprovechar la asistencia técnica de UNMAS, OEA y otros actores estatales y no estatales.</p>
---	---	---	---

Fuente: elaboración propia a partir del análisis del marco jurídico, otros documentos de política pública y datos suministrados por el Gobierno Nacional. Mayo de 2020.

2. Contexto Territorial y Afectaciones por contaminación con Minas Antipersonal, Municiones sin Explosionar y Artefactos Explosivos Improvisados

Este apartado presenta un análisis de la dinámica de las afectaciones por minas antipersonal (MAP), municiones sin explosionar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) en el país desde un enfoque territorial e identifica retos en la implementación de la política pública de AICMA en estos contextos, teniendo en cuenta que esta política pública se ha desarrollado a la par de la evolución y transformación del conflicto y la violencia.

Para el análisis del contexto territorial, se realiza un breve balance temporal y espacial de los territorios afectados por el conflicto y las afectaciones que han provocado en la población, con el propósito de comprender las transformaciones desde la década del 90 y como se relacionan con el nuevo ciclo de violencia que, desde el año 2016, se ha advertido en varias regiones del país generando el incremento de accidentes con MAP, MUSE y AEI, así como otras infracciones al Derecho Internacional Humanitario y violaciones a los Derechos Humanos.

2.1. Dinámicas y Periodización⁸

Las minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI) han sido utilizados de manera indiscriminada tanto por diferentes grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado⁹, como por organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Esta práctica ha tenido como consecuencia un alto número de víctimas civiles y militares, restricciones al uso de la tierra, daños a bienes civiles y la destrucción de vínculos entre las comunidades y sus territorios.

A continuación, se presenta una periodización para analizar la evolución de las afectaciones causadas por las MAP, MUSE y AEI y el impacto en varias regiones del país, su relación con escenarios de violencia que han causado crisis humanitarias recurrentes y los retos que la persistencia del conflicto implica para el desarrollo de la AICMA.

Esta periodización tiene en cuenta criterios como la conformación de grupos como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) en 1994 y las Autodefensas Unidas

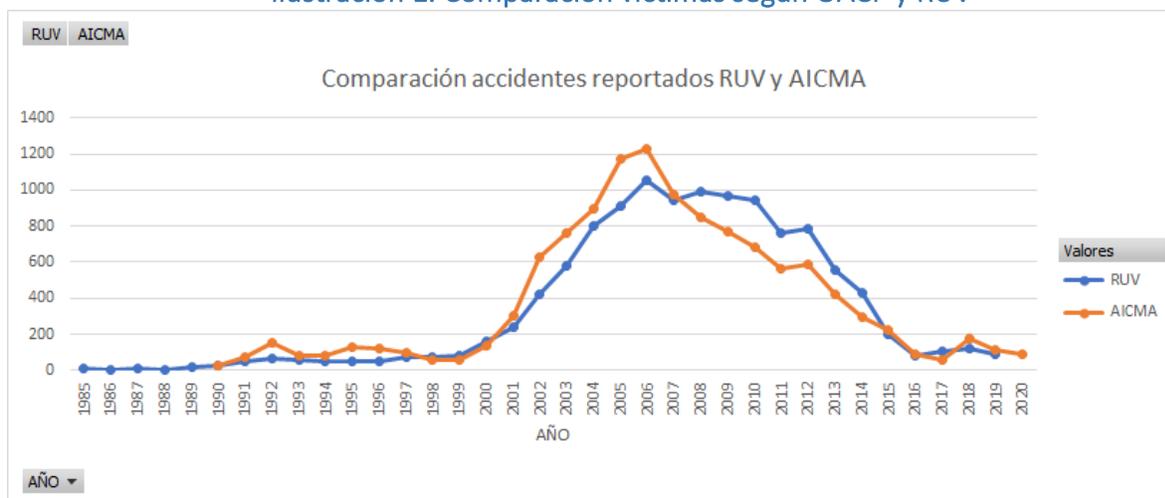
⁸ Para el desarrollo de esta periodización se tienen en cuenta los hallazgos presentados en el Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia. Dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2015) (ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/150422-atlas-impacto.pdf>), Estadísticas del Ministerio de Defensa, la información compilada en Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo entre los años 2013 y 2020 (<https://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>), jurisprudencia de la Corte Constitucional en seguimiento al ECI de los Derechos de la Población Desplazada, el Registro Único de Víctimas.

⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar (2017), La guerra escondida. Minas Antipersonal y Remanentes Explosivos en Colombia, CNMH, Bogotá.

de Colombia (AUC) en 1997, el desarrollo de conversaciones entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) y el Gobierno de Andrés Pastrana entre 1999 y 2001, la transformación del conflicto por el fortalecimiento de las Fuerzas Militares (FFMM) a partir del año 2002, el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares entre 2002 y 2006; la consolidación de grupos post-desmovilización entre 2006 y 2011, y el desarrollo del proceso de diálogos en La Habana entre 2012 y 2016. Además, incluye los cambios generados por la dejación de armas de las Farc-EP y el nuevo ciclo de violencia que se ha venido desarrollando entre 2017 y 2020.

Esta periodización toma como referencia la información de víctimas por MAP, MUSE y AEI registrados en el Geoportal AICMA de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y del Registro Único de Víctimas (RUV), las cuales se presentan en la siguiente gráfica:

Ilustración 1. Comparación víctimas según OACP y RUV



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OACP y RUV. (junio 2020)

- 1990-1997** Durante este periodo, de acuerdo con la información del grupo AICMA de la OACP se registraron 760 víctimas, principalmente en Caquetá, el sur del Cesar, el Sur de Bolívar, Antioquia (Urabá y Bajo Cauca), el Magdalena medio, Montes de María, Casanare, Tolima, Meta, Huila, Putumayo, el Bajo Atrato Chocoano y Norte de Santander. Estos territorios se vieron afectados durante este periodo por el control de grupos guerrilleros como las Farc, el ELN y el EPL y por la operación de grupos paramilitares que en el año 1994 conformarían alianzas regionales en Córdoba, Urabá, Magdalena Medio y el Sur de Bolívar. Esta dinámica derivó en el dominio sobre territorios estratégicos por parte de los grupos ilegales y en escenarios de confrontación armada que aún no alcanzaba altos picos de intensidad, pero que se caracterizaba por el ataque a poblaciones civiles e infraestructura, el lanzamiento de artefactos explosivos y el uso de minas para cubrir retaguardias y retiradas.
- 1998-2002** En este periodo, de acuerdo con los registros de la AICMA se registraron 1.182 accidentes. Estos hechos son indicativos del crecimiento de la intensidad del

conflicto producto del fortalecimiento de las guerrillas, el desarrollo de la estrategia contrainsurgente de las AUC en todo el territorio nacional y su operación principalmente en el norte del país. Las afectaciones por MAP se presentaron recurrentemente en Antioquia (Urabá, Bajo Cauca, Oriente y Nordeste), Córdoba, Montes de María, Putumayo, el Sur de Bolívar, la región del Sumapaz, el corredor Boyacá-Casanare, Norte de Santander, Arauca, Caquetá, Cauca (Norte y Centro). La intensidad del conflicto creció en los territorios referidos que comenzaron a ser focos de confrontación armada, lo cual generó altos índices de desplazamiento forzado. En este periodo ocurren hechos como la Toma de Mitú, el ataque contra el municipio de Nariño (Antioquia), la masacre de Bojayá y ataques contra unidades militares en cabeceras municipales en Meta, Antioquia, Guaviare, todos estos caracterizados por uso indiscriminado de AEI.

- **2003-2006** Durante este periodo según la OACP, se registraron 4.058 accidentes con MAP, MUSE y AEI, lo que indica el crecimiento de la intensidad del conflicto caracterizado por el fortalecimiento de las FFMM, el avance de operaciones militares contra las guerrillas en varias regiones del país: el eje Caquetá-Meta-Guaviare, el Sur del Tolima, Antioquia (Oriente, Norte, Nordeste, Urabá y Bajo Cauca), el norte del departamento de Caldas, el corredor del Sumapaz, Huila, Cauca, Arauca y Norte de Santander.

En este contexto se advierte el crecimiento exponencial de los accidentes con MAP, MUSE y AEI siendo el año 2006 el que presenta un mayor número de víctimas registradas en el histórico, tanto en el registro del RUV como en el de la AICMA (Ver gráfica 1). Según esta última autoridad, para el 2006 se presentaron 1.228 registros.

Durante este periodo se dio el proceso de desmovilización de grupos paramilitares lo cual implicó una transformación del conflicto, la aparición de múltiples grupos post-desmovilización de las AUC y un nuevo ciclo de dinamización del narcotráfico.

- **2007-2011** En este periodo se registraron 3.846 víctimas, tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares surgen nuevos escenarios de confrontación armada principalmente en zonas de frontera como Nariño, Chocó, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Putumayo. Durante este periodo las guerrillas se debilitan por la política de desmovilización¹⁰ y el accionar de la Fuerza Pública, se establecen en zonas periféricas y de frontera donde desde este periodo se desarrollan nuevos escenarios de violencia.

¹⁰ De acuerdo con cifras de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, entre los años 2001 y 2020 se han reportado 61.696 personas que dejaron las armas y se desmovilizaron de manera individual y colectiva. Las AUC se desmovilizaron entre 2002 y 2006 con un total de 30.754 personas. Por su parte el ELN ha registrado en este periodo de tiempo la desmovilización de 4.054 personas, el EPL de 126, el Ejército Revolucionario Guevarista (EGR) 129, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) 165 y finalmente de las Farc-EP se reportaron entre 2001 y 2016 17.195 personas. (Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización, Cifras Históricas de personas Desmovilizadas que han ingresado al proceso: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/layouts/15/xlviewer.aspx?id=/es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%201%20Histo%CC%81rico%20de%20Personas%20Desmovilizadas.xlsx>)

Como se ve en la gráfica 1, en el año 2007 empiezan a disminuir el número de reportes de accidentes, lo que coincide con la menor intensidad del conflicto tanto por la desmovilización colectiva de las AUC, así como por el debilitamiento de las guerrillas.

La tendencia a la disminución de accidentes es mucho más marcada en los registros del grupo AICMA de la OACP, respecto de las víctimas de estos años incluidas en el RUV, donde si bien disminuye el número de víctimas, la tendencia no es tan fuerte como en la AICMA hasta 2010.

- **2012-2015** Este periodo se caracteriza por el fortalecimiento de grupos denominados como BACRIM¹¹, principalmente el grupo Autodefensas Gaitanistas de Colombia inicia un proceso de expansión que en la zona noroccidental del país se extiende desde Urabá hasta Norte de Santander, por el litoral pacífico en las cuencas de los ríos Truandó, San Juan y Baudó en el departamento del Chocó y el distrito de Buenaventura. Las Farc inician un proceso de dialogo con el Gobierno en el cual se dan varios periodos de cese al fuego unilateral por parte de las Farc-EP que desaceleran la intensidad del conflicto, aunque persisten los accidentes con MAP, MUSE y AEI en regiones como Chocó, Córdoba, Antioquia, Arauca y Cauca, registrándose 1.523 víctimas.

En 2012 hay un aumento de accidentes reportados tanto en el RUV como por el grupo AICMA, y a partir de 2013 se evidencia una marcada tendencia a la disminución de las víctimas de MAP, MUSE y AEI en los reportes de ambas entidades.

Adicionalmente, es en el marco de la mesa de conversaciones para la terminación del conflicto, el 07 de marzo de 2015, mediante Comunicados Conjuntos nro. 52 y 53, y como una de las medidas de construcción de confianza y con el fin de contribuir a generar condiciones de seguridad para los habitantes que se encuentran en zonas de riesgo por la presencia de MAP, MUSE, AEI y Residuos Explosivos de Guerra (REG), y de dar garantías de no repetición a las comunidades, se anunció que el Gobierno y las Farc-EP acordaron solicitar a la organización Ayuda Popular Noruega (APN) liderar y coordinar la implementación de un proyecto de limpieza y descontaminación por MAP, MUSE, AEI o REG. Este ejercicio fue reglamentado por el Decreto 1019 de 2015 y se llevó a cabo por integrantes del Ejército y las Farc-EP en la vereda el Orejón del municipio de Briceño (Antioquia) y en la vereda Santa Helena del municipio de Mesetas (Meta). Como resultado de esta actividad, se encontraron 47 artefactos en el Orejón y 27 en Santa Elena, donde el terreno permitió el empleo de las 3 técnicas de despeje: manual, canino y con equipo barreminas. Los anteriores resultados,

¹¹ El Ministerio de Defensa emitió la Directiva 014 de 2011, en la cual se caracterizó a estos grupos como Bandas Criminales o grupos de crimen organizado, que no tenían relación con el conflicto armado. La estrategia de implementación contenida en dicha Directiva daba instrucciones precisas para contrarrestar el actuar delictivo de las Bacrim, autorizando la actuación conjunta y coordinada de la Policía y las Fuerzas Militares

permitieron evidenciar el aporte que los excombatientes de las Farc-EP podrían brindar a las operaciones de desminado humanitario, con la identificación de áreas contaminadas y su eventual participación en actividades de desminado.

- **2016-2018:** Con la firma del Acuerdo Final para la Paz y el proceso de dejación de armas por parte de las Farc-EP se cierra un ciclo de violencia que incidió de manera directa sobre las amenazas y riesgos por el uso indiscriminado de MAP, MUSE y AEI. Sin embargo, se desarrolla un nuevo ciclo de violencia que se caracteriza por la ocupación de territorios por parte de grupos armados organizados principalmente las AGC, el ELN, el EPL, los Caparrapos, entre otros, las confrontaciones armadas por el control de territorios estratégicos en zonas de frontera: Nariño, Norte del Chocó, Frontera con Venezuela y que ha comenzado a extenderse de nuevo a zonas que unen a estos territorios como el Sur de Bolívar, el Sur de Córdoba, Antioquia (Bajo Cauca, Nordeste), la región del Catatumbo¹². Así mismo, las disidencias de las Farc-EP se establecen en zonas como el Nudo de Paramillo, el piedemonte caqueteño, los corredores de los ríos Guaviare y Vaupés, el Putumayo y la costa Pacífica Nariñense. Finalmente, en este periodo se registraron 324 víctimas.
- **2019-2020** Desde enero del año 2019¹³ hasta el 31 de julio de 2020 se han registrado 198 víctimas de MAP, MUSE y AEI, en zonas donde persisten afectaciones como desplazamientos, confinamientos y un nuevo ciclo de violencia masiva contra la población. Los casos de Putumayo, Chocó (Bajo Atrato, Baudó, San Juan y Costa Pacífica)¹⁴, la Costa Pacífica Nariñense, Catatumbo, el Sur de Córdoba, el sur de Bolívar¹⁵ y el Bajo Cauca Antioqueño, reportan graves situaciones de violaciones a los derechos humanos debido a escenarios de confrontación armada entre grupos armados organizados. Estas situaciones han generado escenarios de crisis humanitarias recurrentes, donde la contaminación por MAP, MUSE y AEI es uno de los principales factores de riesgo.

¹² Para el año 2018 el Sistema de Alertas Tempranas advirtió situaciones de riesgo de violaciones a los derechos humanos en 330 municipios de 30 departamentos, identificando el crecimiento de acciones violentas de grupos como el ELN, las AGC, el EPL y complejos procesos de confrontación que derivaron en escenarios de crisis humanitaria por desplazamientos masivos, confinamientos, ataques indiscriminados, destrucción de bienes de la población civil, reclutamiento forzado, violencia sexual.

¹³ El CICR reportó qué en sus registros de accidentes con minas, artefactos explosivos y restos de guerra, 352 casos, ocurridos principalmente en Arauca, Norte de Santander, Antioquia, Chocó y Nariño, en contextos donde prevalecen violaciones masivas a los derechos humanos y se identifican carencias en la respuesta institucional para la mitigación y atención de estas situaciones de riesgo (CICR (2020). Retos Humanitarios 2020. Balance Anual de Colombia.

¹⁴ La Resolución Defensorial 071 de 2018 advierte sobre la situación de Crisis Humanitaria en el Litoral Pacífico (Chocó, Valle, Cauca y Nariño)

¹⁵ En el Sur de Bolívar es importante mencionar el caso de la comunidad del corregimiento Buenavista en el municipio de Santa Rosa del Sur donde se han presentado ataques con artefactos explosivos a la Estación de Policía por parte del ELN en 2017, 2018, 2019 y 2020, causando afectaciones a viviendas, la iglesia y el parque del corregimiento, toda vez que la estación se encuentra dentro de la cabecera corregimental. También el caso de la comunidad de Micoahumado en el municipio de Morales, donde el ELN ha minado caminos veredales y zonas cercanas a bienes de la población civil en el desarrollo de las confrontaciones con las AGC y tropas de la Fuerza de Tarea Conjunta Marte que se han agudizado desde el año 2016 a la fecha.

Aunque en la información reportada por la OACP y el RUV se evidencia una disminución importante de víctimas en este periodo, el uso de MAP, MUSE y AEI se mantiene por parte de los grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados, y han empezado a privilegiar el uso de estos artefactos en las confrontaciones.

La dinámica del conflicto ha experimentado un proceso de transformación tras la firma del Acuerdo Final en el año 2016, que se ha caracterizado por el crecimiento y expansión de grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados, y la ocupación de zonas estratégicas en varias regiones del país donde hay grandes intereses económicos. En consecuencia, se han configurado nuevos escenarios de confrontación y continuidad del conflicto armado, donde persiste el uso de MAP, MUSE y AEI, lo cual es un factor de riesgo que continúa generando afectaciones colectivas, asociado a situaciones de confinamiento y riesgo de desplazamiento que se han venido presentado de manera reiterativa en regiones como Putumayo, Chocó, el Bajo Cauca, el Catatumbo y la Costa Pacífica nariñense, en los últimos dos años.

El ejercicio de periodización nos permite entender que la política pública de AICMA se ha desarrollado en un contexto que continuamente se transforma, por lo que debe adaptarse a las necesidades de las comunidades, las nuevas dinámicas del conflicto y la transformación de los territorios. Por tanto, son varios los factores que han incidido en el desarrollo y ajuste de la política:

2.1.2. Diversidad de grupos armados que usan minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados

Como se advirtió, numerosos grupos ilegales, tanto guerrillas como grupos paramilitares y otras organizaciones criminales han estado involucrados en la contaminación por MAP, MUSE y AEI en varios territorios del país.

De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2017), el uso de MAP y AEI ha sido una práctica recurrente principalmente de las guerrillas. Por su parte las AUC, utilizaban estos artefactos en una menor proporción. Más recientemente, grupos como las AGC, han incrementado su uso en medio de las confrontaciones contra el ELN y como estrategia de control territorial.

La transformación del conflicto, los cambios de estrategias, la ocupación de territorios, y reconfiguración de nuevos grupos han estado relacionados con el uso de MAP y AEI. Esto ha implicado también diferentes formas de relacionamiento con la población: en algunos casos se advierte la presencia de MAP, MUSE y AEI, y en otros se instalan con el objetivo de afectar directamente a la población civil y sus bienes, en contextos de confrontaciones armadas y disputas por el control de territorios estratégicos.

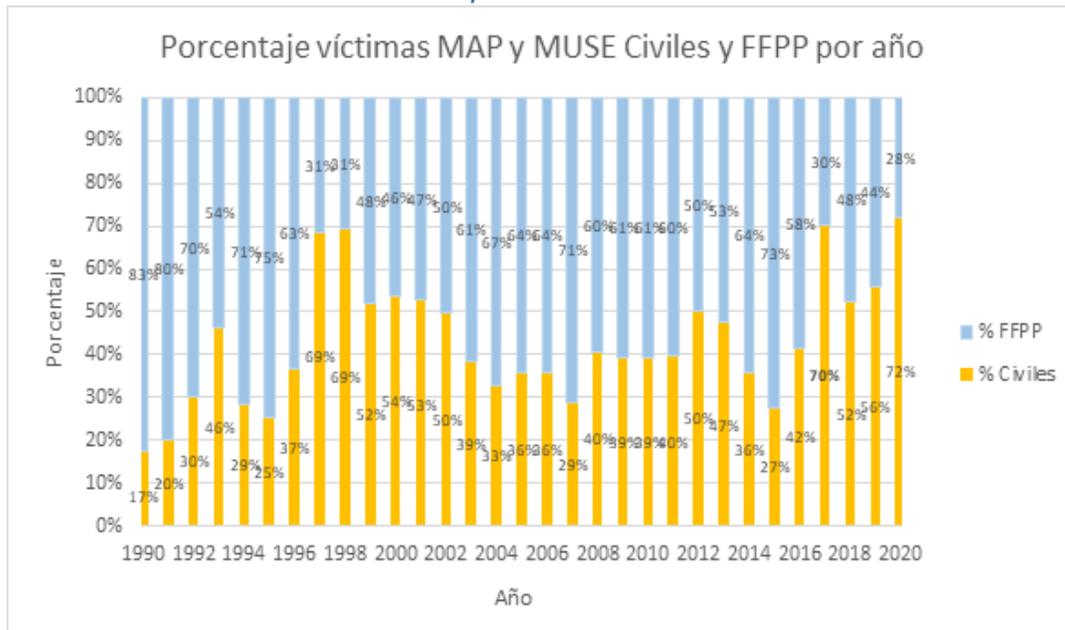
2.1.3. Crecimiento exponencial en las tasas de víctimas

Así mismo, la periodización propuesta permite entender los factores asociados al crecimiento en el número de víctimas en el país. Por un lado, hay periodos en los que hubo un aumento sustancial en el número de víctimas, y a pesar de que actualmente las cifras de accidentes han disminuido (mientras en 2006 se reportaron 1.228 víctimas, en 2012 se registraron 589, en 2017 fueron 57 y al 30 de junio de 2020 se han registrado 87 víctimas), se siguen presentando estas victimizaciones, que deben ser atendidas y puestas en la agenda pública.

Aquí también es importante señalar que, de acuerdo con la AICMA, de las 11.892 víctimas de accidentes de MAP, MUSE y AEI registradas desde 1990 hasta el 31 de julio de 2020, el 60.5% de las víctimas de MAP, MUSE y AEI, son miembros de la Fuerza Pública, particularmente de las tropas del Ejército Nacional; el 100% de estas víctimas según el AICMA son hombres. El uso de estos artefactos contra este grupo por parte de las guerrillas no solo se utilizó como un arma de guerra, sino que buscaba impactar “moralmente” a las tropas¹⁶. El 39.5% restantes son civiles (4701 personas: 626 mujeres; 4031 hombres y 44 sin información). Esta relación porcentual – 60% Fuerza Pública y 40 civiles% - se mantiene en casi todo el tiempo registrado, sin embargo, hay dos periodos en particular en que la proporción de víctimas civiles ha sido superior a la de aquellas pertenecientes a la Fuerza Pública como muestra la siguiente gráfica:

¹⁶ Al respecto: *“Analizados los desplazamientos, mientras no cambien la utilización de hileras, y si esta apreciación es correcta, debemos estudiar cómo aplicar los explosivos sin perjuicio para nosotros para bajarles la moral y pierdan el interés para mantener en la selva”* (Documento de análisis interno del Bloque Oriental frente al plan Patriota, 2002, p.2) [...] Y también se expresaba allí un mensaje que impactaba y afectaba la moral en las tropas del ejército en cuanto al concepto de “bajas vivas”. Por tanto, un herido y/o mutilado por una mina antipersonal y/o artefacto explosivo improvisado, iba más allá del héroe y difunto a quién le izaban la bandera y rendían honores militares. Una “baja viva” se traducía en un golpe moral, un impacto para la economía del Estado que debía de ahora en adelante atender y brindar la atención al herido” (García, Carlos Ariel (2017). “Desminado humanitario y cambios territoriales en las veredas El Orejón (Briceño, Antioquia) y Santa Helena, (Mesetas, Meta) (1964-2016)” Tesis de Grado para optar por el título de Magister en Geografía, Universidad Nacional de Colombia.)

Ilustración 2. Víctimas Civiles y Víctimas miembros de la Fuerza Pública



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OACP y RUV (julio 2020)

Entre 1997 y 2002 las víctimas civiles corresponden al menos la mitad del total de víctimas por año. Así en 1997 y 1998 ascienden al 69% del total de víctimas, en 1999 son el 52%, en el 2000 y 2001 el 54%, y en el 2002 el 50% de las víctimas.

Entre el 2002 y el 2011 el porcentaje de víctimas militares aumenta, sin embargo, en el 2012, vuelven ser el 50%. A partir de 2017 hasta hoy inicia nuevamente un periodo con mayor número de víctimas civiles: 70% para 2017; 52% para 2018; 56% para 2019 y 72% hasta el primer semestre de 2020.

Siguiendo la periodización antes presentada, el mayor número de víctimas civiles corresponde con el periodo 1998-2002, con un pico que coincide con el año 2012 en que hubo un aumento de accidentes que desviaba la tendencia a la disminución de este tipo de hechos en el país. Posteriormente, los accidentes con víctimas civiles aumentan tras la firma del Acuerdo de Paz (2017 -2020).

A su vez, a los periodos con mayor intensidad del conflicto y acciones militares (2002- 2013) corresponden mayores índices de víctimas pertenecientes a la Fuerza Pública. Como se evidencia en la siguiente gráfica, este periodo coincide con el mayor número de accidentes en general. Sin embargo, en los periodos de transición en que disminuye la intensidad de la confrontación entre Fuerza Pública y grupos armados organizados, el número de víctimas civiles aumenta.

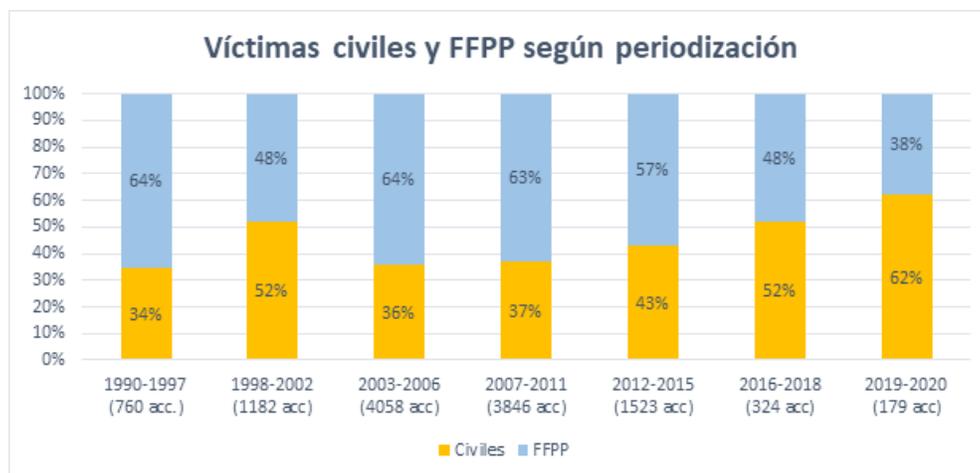
Ilustración 3 Víctimas Civiles y de Fuerza Pública por año



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OACP y RUV. (julio 2020)

La siguiente gráfica refleja esta situación, de modo que en los periodos 2003-2006, 2007-2011 y 2012-2015 en que hubo una mayor intensidad del conflicto, las víctimas de fuerza pública representaron el 64%, 63% y 57% respectivamente. En los demás periodos, exceptuando los primeros años de registro de información, a menor intensidad del conflicto se registra un mayor porcentaje de víctimas civiles.

Ilustración 4 Víctimas Civiles y de Fuerza Pública según periodización



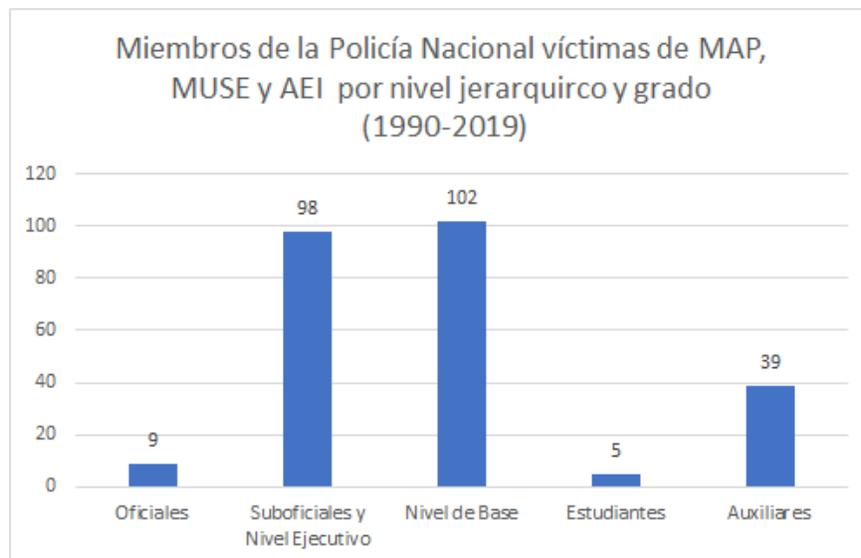
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OACP y RUV. (junio 2020)

2.1.4. Afectaciones a miembros de la Fuerza Pública

Para el análisis de las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública, se solicitó información a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, que compilo y remitió la información suministrada por la Policía Nacional, el Centro Nacional contra AEI y Minas, y la Armada Nacional. Es importante señalar que existen diferencias en las cifras y los periodos de tiempo, sin embargo, se han recogido y analizado los datos aportados con el objetivo de dar cuenta de las afectaciones contra miembros de la Fuerza Pública, que como se han mencionado representan el 60% del total de víctimas registradas en el país, e identificar los impactos de la contaminación por minas en el desarrollo de sus labores constitucionales y legales.

La Policía Nacional remitió un informe del área de Memoria, Historia y Víctimas de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) que recoge las cifras que esta entidad ha intercambiado con la Unidad para las Víctimas. En este informe se identifican a 62.986 miembros de la Policía que han sido incluidos en el Registro Único de Víctimas por diferentes hechos victimizantes. Sobre las afectaciones que han sufrido miembros de esta institución por MAP y AEI, indica que en el RUV han sido reconocidos **253** miembros de Policía Nacional: **247 hombres y 6 mujeres**. De esta información, llama la atención, que como se señaló antes, en las estadísticas del AICMA el 100% de las víctimas de Fuerza Pública son hombres, lo que invisibiliza a las 6 mujeres de la Policía que han sido víctimas de este tipo de armas.

Ilustración 5. Miembros de la Policía Nacional víctimas de MAP, MUSE y AEI por nivel jerárquico y grado (1990-2019) Datos de aportados por la UNIPPEP de la Policía Nacional

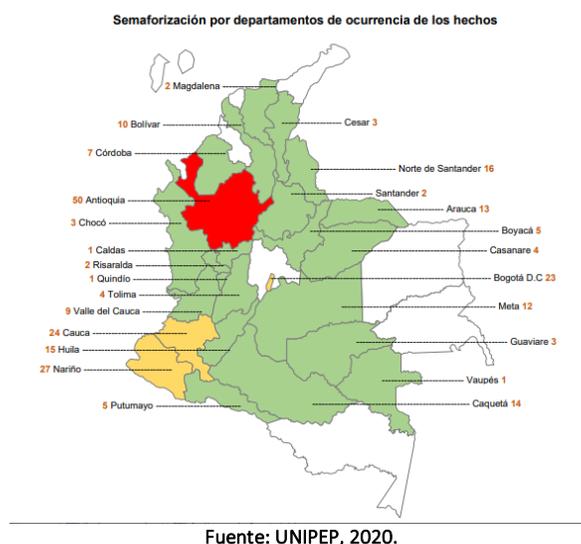


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional (2020).

De acuerdo con esta información, cabe destacar que la mayor proporción de víctimas son personas que hacen parte del nivel de base (40%) y del nivel Ejecutivo¹⁷ (38%).

Acerca del lugar de ocurrencia de los eventos, estos se han dado en 24 departamentos y en el distrito capital de Bogotá (donde se han presentado ataques con artefactos explosivos). Esto indica que las afectaciones coinciden con los territorios donde ha sido persistente la situación de violencia y donde se presentaron ataques contra la infraestructura de la Policía, hostigamientos, ataques durante operativos y accidentes que se presentaron en razón del servicio. El informe de la UNIPEP destaca que en 199 de los casos se ha identificado que las guerrillas fueron el perpetrador de los hechos, ya sea por la ocurrencia de los accidentes en zonas de influencia de este grupo armado o por ataques.

Ilustración 6. Mapa de Afectaciones a miembros de la Policía Nacional



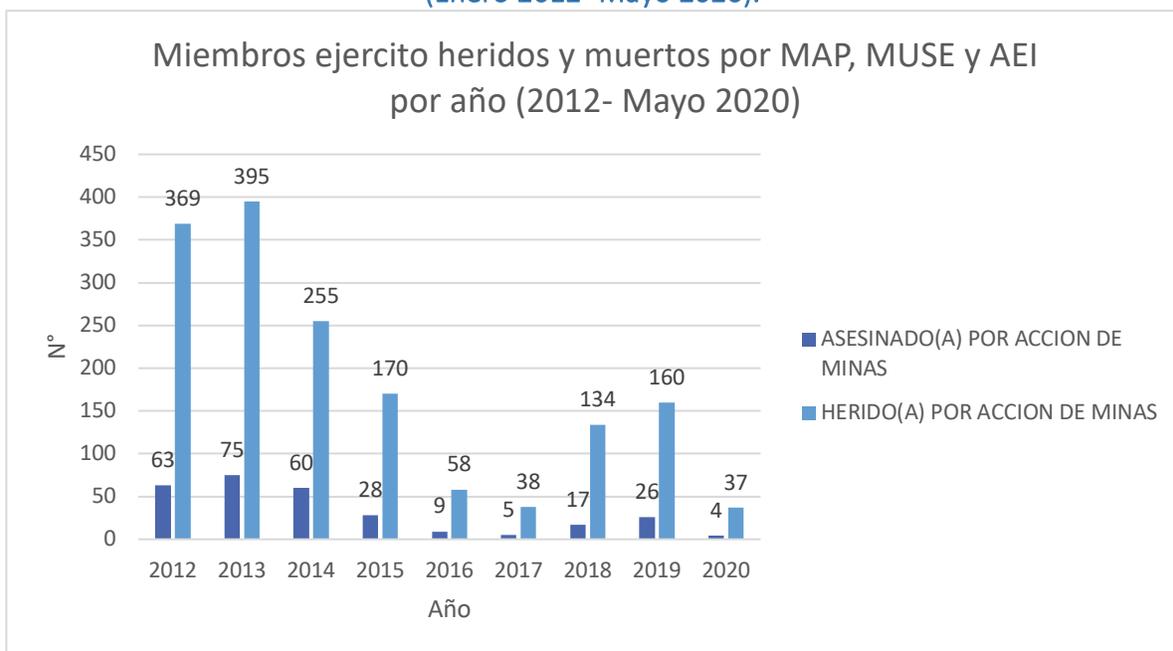
De los 253 policías víctimas, nueve (09) de ellos fallecieron directamente por la ocurrencia del hecho victimizante, y 153 quedaron afectados con algún tipo de discapacidad psicofísica. La Policía Nacional ha informado que cuenta con mecanismos para la atención y el seguimiento de las víctimas a través de la Dirección de Sanidad mediante la cual se brinda asistencia en salud emocional y psicosocial, así mismo, que con la: "Directiva Administrativa Permanente No 009 DIPON - DITAH de 2017 "Parámetros para la atención e intervención integral en eventos donde resulte afectada la vida e integridad del personal policial", y el Instructivo No.0055 AGESA - DISAN de 2010 "Actualización Protocolos III y IV de Atención Integral a los Heridos en Combate del Instructivo No. 00077 de octubre de 2007", la Dirección de Sanidad ha liderado acciones de sensibilización, prevención y atención, dirigida a los usuarios del Subsistema de Salud de la Policía Nacional, que facilitan en el personal uniformado manejar situaciones de crisis y fomentar aquellas actitudes necesarias para tener

¹⁷ Dentro del Nivel ejecutivo se cuenta el personal de los grados Sargento Mayor, Sargento Primero, Sargente Viceprimero, Sargento Segundo, Cabo Primero y Cabo Segundo. Y como nivel de base se destacan Patrulleros y Agentes.

un comportamiento adecuado y positivo, que les permita enfrentar eficazmente las exigencias y retos de la vida diaria. De otro lado y con respecto a la rehabilitación funcional, la Dirección de Sanidad entrega diferentes elementos de apoyo a los usuarios del subsistema de Salud con discapacidad motora, por medio de la Junta de Rehabilitación nivel III, la cual determina las necesidades en rehabilitación, teniendo en cuenta requerimientos físicos y la adaptación psicosocial.” (Policía Nacional, 2020).

Como se ha señalado antes, la mayor parte de las víctimas de MAP, MUSE y AEI son miembros de la Fuerza Pública. De estos, la mayoría son miembros del Ejército Nacional que, como se evidencia en la siguiente gráfica, en la mayoría de los accidentes resultan heridos, lo que posiblemente les genere algún tipo de discapacidad y/o necesidad de acceso a servicios de rehabilitación.

Ilustración 7. Miembros del Ejército heridos y muertos por MAP, MUSE y AEI por año (Enero 2012- Mayo 2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por el CENAM del Comando General de las Fuerzas Militares.

Al contrastar la información suministrada por el Centro Nacional contra AEI y Minas – CENAM- del Comando General de las Fuerzas Militares sobre militares heridos o muertos por MAP, MUSE y AEI, con los registros de la AICMA, llama la atención que las cifras generales de las Fuerzas Militares son mucho mayores que las registradas por la OACP, e incluso superan las cifras del total nacional, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Comparación cifras de víctimas CENAM y AICMA 2012-mayo de 2020.

Año	N° Víctimas Ejército CENAM	N° Víctimas FFPP AICMA	% Diferencia cifras FFPP	Total víctimas país según AICMA	Porcentaje de víctimas CENAM del total del país
2012	432	294	147% (+47%)	589	73%
2013	470	221	213% (+113%)	420	112%
2014	315	187	168% (+68%)	293	108%
2015	198	161	123% (+23%)	222	89%
2016	67	52	129% (+29%)	89	75%
2017	43	17	253% (+153%)	57	75%
2018	151	85	178% (+78%)	178	85%
2019	186	49	380% (+280%)	111	168%
2020	41	36	114% (+14%)	57	72%

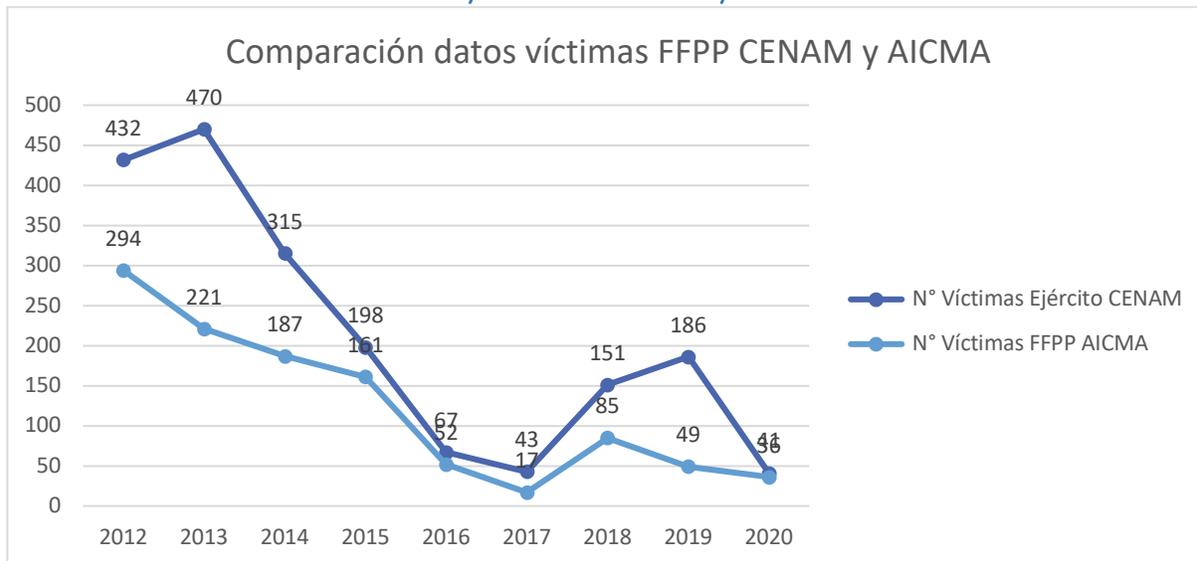
Fuente: Elaboración propia a partir de la información registrada 2012 – 2020.

Como se refleja en esta tabla, los registros del CENAM de militares heridos o muertos para todos los años sobre los que proporcionó información (2012-2020) son mucho mayores que las cifras del AICMA, particularmente en los años 2013, 2017 y 2019 en que el número de víctimas es más del doble de las registradas por la autoridad nacional, llegando incluso a ser superior al total de víctimas civiles y militares registradas para el país en los años 2014, 2017 y 2019.

Sin embargo, como se evidencia en la siguiente gráfica, la tendencia general de las cifras de la AICMA y las del CENAM son similares¹⁸, excepto en los años 2013 y 2019 en los que para el CENAM hay un aumento en el número de víctimas respecto del año inmediatamente anterior, mientras que para la OACP hay una desminución. Ambas fuentes coinciden en que 2016 y 2017 son los años con un menor número de accidentes por MAP, MUSE y AEI:

¹⁸ Debe tenerse en cuenta que las cifras del CENAM solo reflejan a los miembros del Ejército, mientras que la AICMA incluye a todas las Fuerzas.

Ilustración 8. Comparación registros miembros de la FFPP víctimas de MAP, MUSE y AEI, CENAM y AICMA 2012 – mayo 2020.

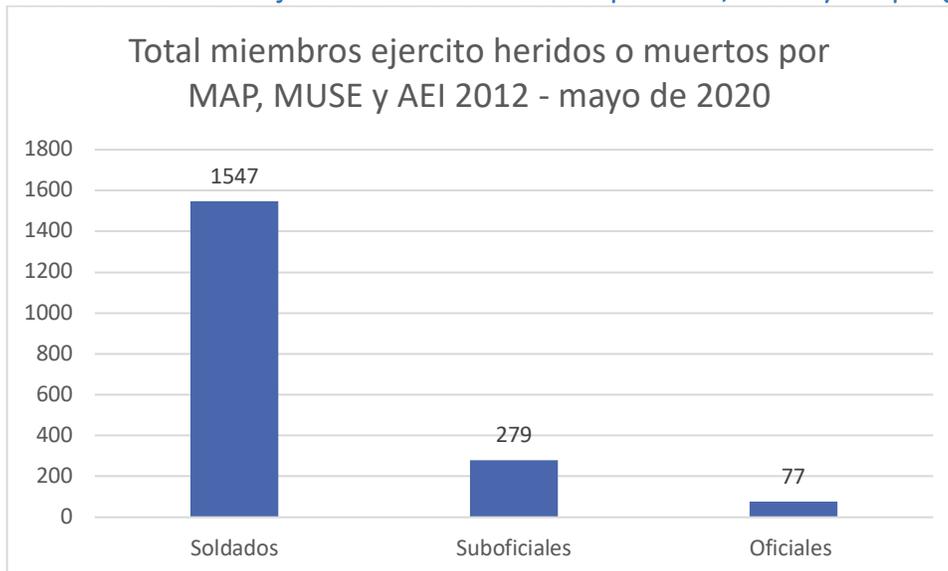


Fuente: Elaboración Propia con datos de la OACP y CENAM 2012-2020

Ante la diferencia en la información en ambas fuentes, se recomienda que se revisen las metodologías usadas por las entidades, es importante ajustar los mecanismos mediante los cuales se comparte información y se unifican los registros. Esto posibilitará que el Estado cuente con información pertinente para la toma de decisiones en materia de atención a las víctimas militares de MUSE, MAP y AEI.

Por otra parte, la información del CENAM permite identificar las afectaciones por grados de los miembros de la Fuerza Pública que han sido heridos o muertos por MAP, MUSE y AEI. De los 1903 accidentes registrados, en 1547 las víctimas fueron soldados, 279 Suboficiales y 77 oficiales:

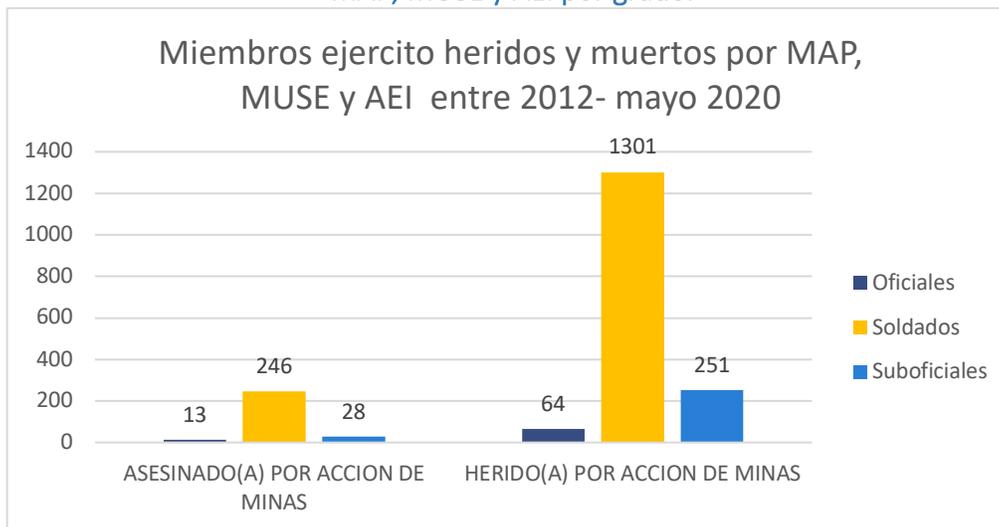
Ilustración 9. Miembros Ejército heridos o Muertos por MAP, MUSE y AEI por grado



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENAM.

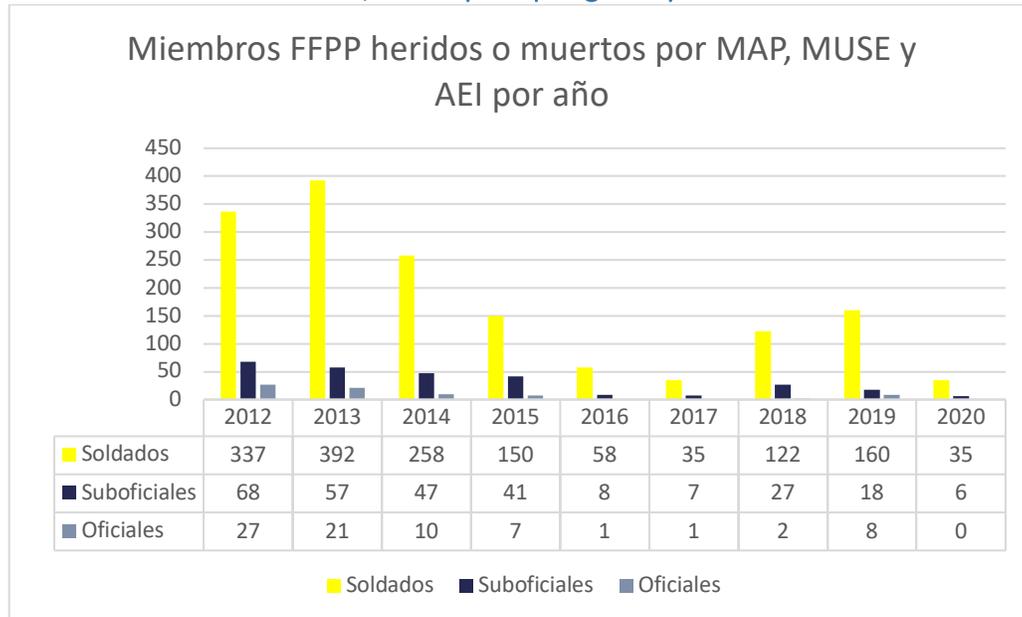
De la totalidad de los miembros del Ejército heridos, el 81% son soldados; el 16% suboficiales y solo el 4% oficiales. En cuanto a los miembros de la Fuerza Pública que han fallecido en los accidentes por MAP, MUSE y AEI el 86% eran soldados, el 10% suboficiales y el 5% oficiales, como se muestra en las siguientes gráficas:

Ilustración 10. Distribución de miembros del Ejército heridos y muertos en accidentes de MAP, MUSE y AEI por grado.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENAM.

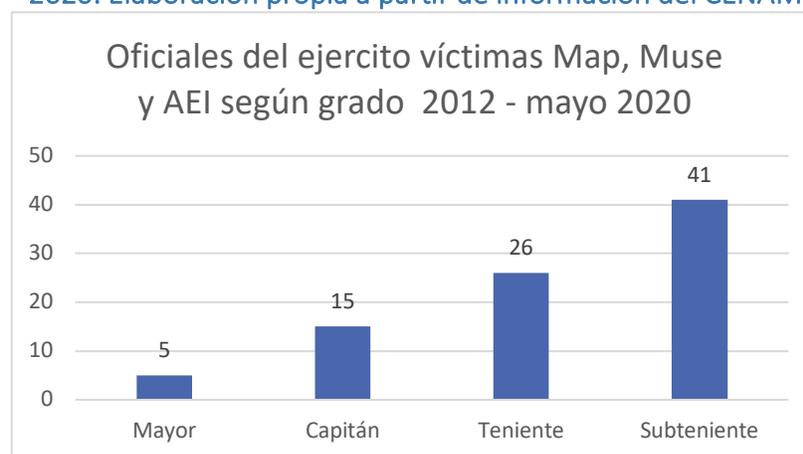
Ilustración 11. Distribución de miembros del Ejército heridos y muertos en accidentes de MAP, MUSE y AEI por grado y año.



Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENAM.

Las altas afectaciones a soldados, teniendo en cuenta sus niveles de ingreso, pueden implicar una mayor sobrecarga económica para sus núcleos familiares ante la necesidad de servicios de rehabilitación y la alta probabilidad de adquirir una discapacidad.

Ilustración 12. Oficiales del Ejército víctimas MAP, MUSE y AEI según grado 2012 - mayo 2020. Elaboración propia a partir de información del CENAM

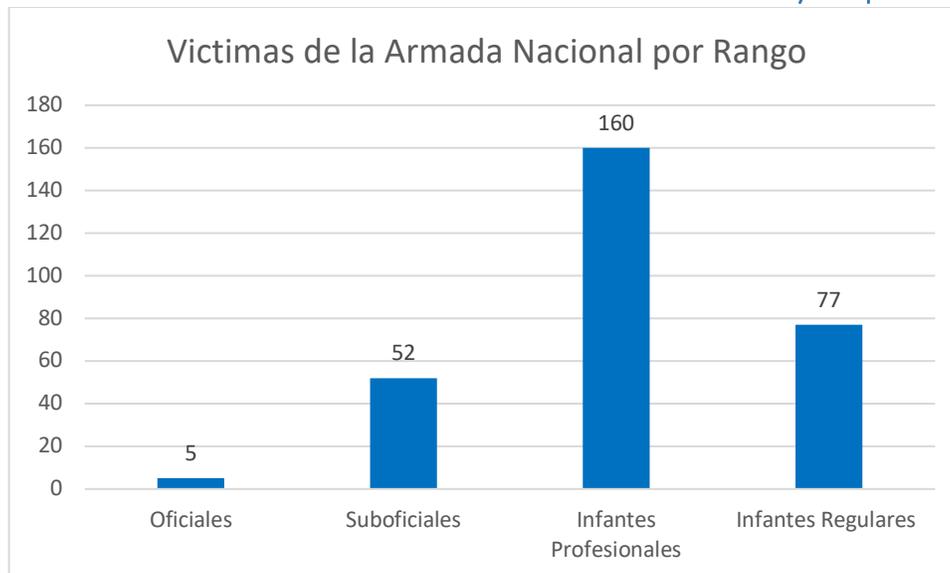


Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENAM.

En cuanto a las oficiales víctimas de accidentes por MAP, MUSE y AEI, los grados en que se ubican son principalmente los de Subteniente, Teniente, Capitán y Mayor. No se registra ninguna víctima de MAP y MUSE en grados superiores.

Los datos de los miembros de la Armada Nacional proporcionados por el CENAM indican que entre 2008 y mayo de 2020 se han registrado 294 víctimas, todos ellos hombres, de los 239 (81%) estaban en un rango de edad entre los 18 y 29 años, y 55 (19%) entre los 19 y 59 años.

Ilustración 13. Miembros de Armada Nacional víctimas de MAP y AEI por rango



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de información del CENAM.

Esta información da cuenta de las afectaciones a miembros de la Fuerza Pública (Policía Nacional, Ejército Nacional y Armada Nacional) causadas en el marco del conflicto por el uso de MAP/MUSE/AEI, y pone en evidencia la importancia de sumas esfuerzos y continuar desarrollando acciones para la liberación de tierras de la sospecha de estos artefactos explosivos.

2.1.5. Transformaciones de las dinámicas de afectación sobre los territorios

La dinámica del conflicto generó focos de confrontación que periódicamente se desplazaban entre regiones y territorios¹⁹: Esto hizo que la contaminación por MAP, MUSE y AEI se

¹⁹ Al respecto, Vásquez ha identificado que el Conflicto Armado en Colombia, en una mirada de larga duración, no se ha distribuido de manera homogénea en el territorio, por lo que se advierten diferentes dinámicas de expansión, ocupación y desarrollo de las confrontaciones según los intereses de los grupos armados involucrados. (Vásquez, Teofilo (2011). Esbozo para una explicación espacial y territorial del Conflicto Armado colombiano. (En: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/CatedraBY/presentaciones/Sesion-6/explicacion-espacial-territorial-conflicto-armado-colombia.pdf>). Así mismo, de esta misma dinámica dan cuenta los análisis plasmados en el Atlas del Impacto regional del Conflicto Armado en Colombia. Dinámicas Locales y regionales en el periodo 1990-2013, explica que: "La presencia y actividad de agentes violentos que se han disputado en intensa y cruenta lucha la hegemonía sobre poblaciones, territorios y recursos, han transformado de muy diversas maneras los proyectos de vida de personas, grupos

extendiera a gran parte del territorio nacional, siendo San Andrés y Providencia el único departamento en el que nunca se ha evidenciado presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI, y dicha contaminación persiste en algunas zonas donde hasta hoy hay graves situaciones de violencia. En ese sentido, la política de AICMA ha tenido el gran reto de atender las necesidades de muchas regiones en el territorio nacional, todas con diferentes dinámicas poblacionales, características territoriales y diversas afectaciones por el conflicto armado. Estos deben ser factores a tener en cuenta para la intervención de la política en los territorios, y para atender a las víctimas y las necesidades de protección de las poblaciones afectadas por MAP, MUSE y AEI.

2.1.6. Múltiples tipos de minas antipersonal y artefactos explosivos²⁰

En el caso colombiano, en la medida que se ha tratado de un conflicto de larga duración, en el que el uso de MAP, MUSE y AEI se ha dado parte de múltiples grupos ilegales, se han identificado diferentes técnicas de elaboración en los tipos de MAP, MUSE y AEI que causan así mismo diferentes tipos de lesiones, variando de un actor a otro²¹, lo que ha supuesto retos principalmente para las operaciones de desminado.

Adicionalmente, hay una transformación en las estrategias de guerra durante el ciclo de violencia que comprende de 2016 a la fecha, el uso indiscriminado de MAP y AEI. De acuerdo con el CICR²², durante el año 2019 se registraron 352 víctimas de MAP y AEI, sin embargo, esta institución llamó la atención de la mayor proporción de víctimas de AEI de Detonación Controlada (ej. con temporizador, control remoto, entre otros) y Artefactos Explosivos lanzados con 193 víctimas registradas, frente a 159 víctimas de MAP. Esto indica que actualmente siguen desarrollándose armas y artefactos de tipo improvisado que tienen un alto impacto sobre la población civil y sobre la Fuerza Pública.

2.1.7. Factores de riesgo asociados a operaciones de Desminado Humanitario

Los factores descritos con anterioridad están generando riesgos tanto para las comunidades, como para los Operadores Civiles de Desminado Humanitario: *“Uno de los principales riesgos para el desminado civil humanitario es la agudización del conflicto armado y la violencia en buena parte de los municipios asignados. Teóricamente el desminado humanitario debe realizarse en zonas de post conflicto o en aquellas en las cuales todos los actores estén de acuerdo con su descontaminación. Sin embargo, en la práctica las organizaciones de desminado humanitario, en muchos casos, han tenido que descontaminar los territorios en*

y comunidades; han modificado referentes simbólicos de las culturas existentes en los escenarios locales y regionales; afectado las relaciones sociales y económicas; cambiado los entornos políticos, e incluso los ecosistemas en los que se desarrollan las estrategias de los distintos actores de la guerra, de sus promotores y las economías legales e ilegales ligadas a la misma.” Consejería Presidencial para los Derechos Humanos ([2015, Pág. 15](#)).

²⁰ UNMAS (2015). “Manual de seguridad sobre minas terrestres, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados” https://www.unmas.org/sites/default/files/handbook_spanish_0.pdf

²¹ Duran, Yady. (2016). Caracterización de las lesiones letales producidas por minas antipersonal. estudio retrospectivo de necropsias médico-legales en Colombia: 2008 a 2013. Trabajo de Especialización en Medicina Forense, Universidad Nacional de Colombia (En: <http://bdigital.unal.edu.co/51565/1/tesis%20unal%20yady%20duran%20map.pdf>)

²² CICR (2020). Retos Humanitarios para el año 2020.

medio de la presencia de grupos armados que vienen en un proceso de reconfiguración y en su mayoría se disputan el control de las economías ilegales; generando todo tipo de afectaciones para las comunidades. Pese a que las organizaciones de desminado han intentado ajustar sus normas de seguridad y realizar análisis periódicos de contexto que permitan micro focalizar las zonas de menor riesgo para adelantar sus operaciones; las amenazas por parte de los grupos armados ilegales han sido cada vez más directas a través de robos y quemas de vehículos, panfletos y atentados contra el personal. Estas situaciones han obligado a las organizaciones de desminado civil humanitario a suspender su intervención en varias zonas que quedan contaminadas de MAP/AEI/MSE con los riesgos que esto implica para las poblaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes.”²³

Así mismo, se han presentado ataques contra equipos e infraestructura de los Operadores Civiles en regiones de los departamentos del Meta²⁴ y Cauca. A pesar de que el desarrollo de las operaciones de desminado se hace teniendo en cuenta los criterios y procedimientos establecidos para garantizar la seguridad de las misiones, son evidentes las fallas en los procesos de análisis de las condiciones de seguridad y la lectura en clave de prevención por parte de las autoridades competentes, que deben analizar e informar sobre las condiciones de los territorios y advertir posibles riesgos: “[...] *la inteligencia de seguridad a nivel nacional a menudo no concuerda con la información a nivel de campo y donde las autoridades consideran que un municipio es seguro, hay áreas donde estamos recibiendo señales muy claras de las comunidades de que existe una amenaza para las operaciones y el personal de las organizaciones por parte de disidentes de las FARC. La inteligencia de seguridad también se generaliza cuando se considera "segura" la cabecera municipal, entonces todo el municipio se considera seguro.*” (Ibid.)

2.1.8. Ruralidad y acceso a oferta institucional

Otro factor a considerar en el análisis territorial de los impactos causados por la contaminación por MAP y el uso de AEI en el marco del conflicto armado, es que los municipios que cuentan con los mayores reportes de víctimas históricas se caracterizan por contar con poblaciones eminentemente rurales, con precarias condiciones en materia de acceso a salud y donde hoy continúan presentándose situaciones de violencia que están generando revictimizaciones, y que plantean retos para el desarrollo de acciones efectivas de prevención de riesgos por MAP, MUSE y AEI y otras violaciones a los derechos humanos,

²³ Entrevista realizada por la PGN a un equipo técnico de Operadores Civiles de Desminado en relación con la identificación de situaciones de riesgo en el desarrollo de las operaciones en territorios asignados.

²⁴ En Julio de 2018 un vehículo de la organización The Halo Trust fue interceptado y quemado en zonas rural del municipio de La Uribe (Ver: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ataque-de-disidencias-de-las-farc-a-grupo-de-desminado-en-el-meta-245498>). En el mes de Junio de 2017, en el municipio de Mesetas, un grupo de hombres armados retuvo a un equipo de APN en una vía rural, profirieron amenazas contra el personal y posteriormente quemaron el vehículo en que se transportaban: (Ver: <https://www.rcnradio.com/colombia/llanos/mision-noruega-de-desminado-abandona-mesetas-meta-tras-quema-de-vehiculo>). Nuevamente, en Febrero de 2019 en zona rural del municipio de Vistahermosa, un vehículo de APN fue retenido y quemado, presuntamente por disidencias de las Farc (<https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/ataque-a-agencia-de-cooperacion-que-hace-labores-de-desminado-en-el-meta-328280>)

lo que explica que los territorios con mayor afectación sean, principalmente, municipios PDET.

Ilustración 14. Diez municipios con mayores registros de víctimas de MAP, MUSE y AEI 1990-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AICMA. (junio de 2020) ²⁵

Los municipios de Tumaco, Taraza, Ituango, así como los municipios de San Vicente del Caguán, Montañita y Puerto Rico en Caquetá, cuentan con Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en donde se indica que las MAP y los ataques con artefactos explosivos son recurrentes en las nuevas dinámicas de confrontación armada (AT- N° 045 de 2019 para los municipios de Tumaco, Ricaurte y Barbacoas; AT N° 01 de 2019 para el municipio de San Vicente del Caguán, AT N° 020 de 2019 para el municipio de Taraza , AT N°04 de 2020 para el municipio de Ituango y AT N°029 de 2019 para el municipio de Arauquita). Estos documentos advierten los riesgos por la presencia de zonas con MAP usadas por los grupos ilegales como las Disidencias de las Farc (en Nariño, Antioquia y Caquetá), grupos armados organizados como las AGC y los Caparrapos, y el ELN en Antioquia, pero también por la ocurrencia de ataques indiscriminados con artefactos explosivos lanzados contra estaciones de Policía y activados al paso de tropas del Ejército, que en estos municipios ha desplegado las Fuerzas de Tarea Conjunta (Aguiles en Antioquia, Hércules en Nariño y Omega en Caquetá) debido a la grave situación de orden público.

La persistencia del conflicto se suma a las condiciones de pobreza multidimensional²⁶ de estos municipios y a la falta de servicios adecuados de salud, lo cual supone retos para la atención a las víctimas que requieren rehabilitación. De acuerdo con el Censo del 2018, el índice de Pobreza Multidimensional para el país es de 19.6% y específicamente para las cabeceras de 13.8% y para las zonas rurales es del 39.9%. Como se señala en la siguiente

²⁵ <http://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>

²⁶ El Índice de Pobreza Multidimensional se compone por cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. (Fuente: <https://dane.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=54595086fdd74b6c9effd2fb8a9500dc>)

tabla, para todos los municipios con mayor número de víctimas, el índice de pobreza multidimensional supera ampliamente la media nacional.

Tabla 3. Municipios con mayor número de víctimas de MAP, MUSE y AEI e Índice de Pobreza Multidimensional.

Municipio	Número de Víctimas	Índice Pobreza Multidimensional
Vistahermosa (Meta)	368	48.5%
Tame (Arauca)	348	41.9%
Tumaco (Nariño)	305	53.7%
Taraza (Antioquia)	269	53.5%
San Vicente del Caguán (Caquetá)	262	56.3%
Puerto Rico (Caquetá)	245	54.3%
Montañita (Caquetá)	250	56.2%
Ituango (Antioquia)	245	57.6%
Anorí (Antioquia)	168	48.3%
Arauquita (Arauca)	158	49.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo realizado por el DANE 2018.

Si bien en estos municipios, como se verá más adelante, se han adelantado importantes acciones en materia de prevención y ERM, la dinámica de violencia desborda estas acciones preventivas, tanto por la intensidad y magnitud de las afectaciones a las comunidades, como por las pocas capacidades de las entidades territoriales para atender las emergencias y garantizar la protección de la población.

2.2 Afectaciones a comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y la situación de Niños, Niñas y Adolescentes

Las comunidades étnicas han sufrido daños desproporcionados por cuenta del conflicto armado, aunque la jurisprudencia sobre la protección de la población desplazada advirtió la necesidad de atender las situaciones de los pueblos indígenas y afrocolombianos, lo cierto es que, a pesar de los esfuerzos realizados, hasta la fecha sus territorios continúan siendo escenarios de confrontación armada.

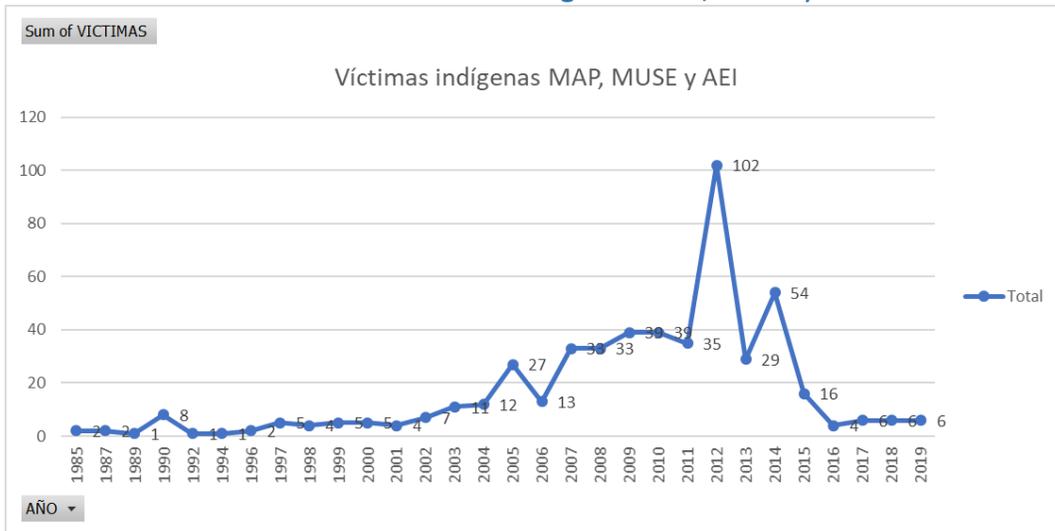
A continuación, se presentará un breve análisis de la situación de las comunidades étnicas, de algunas comunidades campesinas que igualmente han sufrido impactos desproporcionados y finalmente algunos elementos para comprender la manera como la contaminación por minas y el uso de artefactos explosivos afecta a niños, niñas y adolescentes.

2.2.1 Situación de las comunidades indígenas

Según el RUV, 512 personas de pueblos indígenas han sido víctimas de MAP. Como se advirtió en la periodización, los territorios étnicos han tenido impactos continuos por la persistencia de la violencia y la dinámica del conflicto armado. La contaminación por MAP y el uso de AEI ha sido uno de los principales factores de riesgo, causando situaciones de confinamiento, restricciones a la movilidad y desplazamientos forzados. Este tipo de hechos causan la ruptura de las relaciones de las comunidades con sus territorios, la imposibilidad de acceder a zonas de producción agrícola, pesca y cacería, además de que las restricciones impuestas sobre sitios sagrados y de importancia cultural inciden sobre la pervivencia cultural de los pueblos y terminan también por afectar el intercambio social y comunitario entre familias y comunidades. En suma, estas situaciones transforman y afectan la relación de los pueblos con sus territorios y esto acentúa los riesgos de exterminio físico y cultural.

De acuerdo con la información del RUV, los picos de afectaciones por MAP, MUSE y AEI en pueblos indígenas crecen de manera exponencial hasta el año 2012, cuando empiezan a disminuir, coincidiendo con el desescalamiento de acciones de las Farc-EP durante los diálogos de paz en La Habana. Sin embargo, las victimizaciones se mantienen, con un aumento importante en 2014, relacionado con la consolidación de grupos post-desmovilización, como las AGC, que adelantan un proceso de expansión hacia zonas ocupadas por las Farc-EP, encontrando resistencia tanto de este grupo como del ELN.

Ilustración 15. Víctimas Indígenas MAP, MUSE y AEI



Fuente: Elaboración propia con datos del RUV (junio de 2020)

Según la OACP²⁷, los pueblos indígenas más afectados por MAP hasta el 2017 son: el Pueblo Awá en Nariño y Putumayo, el Pueblo Nasa en el departamento del Cauca, el Pueblo Pasto en la cordillera nariñense, el Pueblo Jiw en Meta y Guaviare (epicentro de la confrontación del Estado contra las Farc y hoy escenario de operaciones de las disidencias de las Farc) y el

²⁷ (CNMH. Op. Cit, Pág. 155)

Pueblo Embera en Antioquia, Chocó y Risaralda. Si bien algunas de estas comunidades fueron priorizadas para el desarrollo de actividades de desminado y limpieza en el marco del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz²⁸, la situación de violencia y el incremento de acciones armadas en estos territorios ha impedido que se adelanten acciones efectivas para el desminado.

La jurisprudencia en materia de garantía de derechos de estos pueblos en particular ha sido extensa y aunque se ha reconocido la necesidad de garantizar la protección a la vida e integridad de estas comunidades, siguen viviendo en complejas situaciones de violencia donde los confinamientos pueden durar semanas y meses por la intensidad de las acciones de grupos ilegales, tal es el caso del Pueblo Embera.

El Pueblo Embera vive en dos epicentros geográficos: el Nudo de Paramillo (entre Córdoba, Antioquia y Chocó) y los límites entre Antioquia (Suroeste), Risaralda y Chocó. Las comunidades asentadas en el Alto Sinú, el Alto San Jorge, las cuencas de los ríos Atrato, Jiguamiandó²⁹, Truandó, Salaquí, Cacarica, Baudó, San Juan, el Darién Chocóano, Nuquí, Bahía Solano y Juradó, han estado en medio de las confrontaciones entre las AGC y el ELN, y desde hace más de 20 años se han visto afectadas por restricciones a la movilidad y el confinamiento causado por la alta contaminación por minas, el establecimiento de retenes y los continuos combates.

Aunque en el Bajo Atrato se ha vinculado a organizaciones indígenas para el desarrollo de actividades de ERM, lo cual ha resultado en ejercicios donde se garantiza el uso de la lengua indígena para la difusión de los mensajes y estrategias de mitigación, los mecanismos de prevención han resultado insuficientes. Los desplazamientos masivos y confinamientos, que se han acentuado en los últimos 4 años, han agotado las capacidades de resistencia de las comunidades y desbordado la respuesta de las entidades territoriales.

El Pueblo Awá³⁰ en Barbacoas, Tumaco, Ricaurte y Magüí Payan, ha vivido también un conflicto de alta intensidad desde finales de la década de los 90. Las Farc-EP y el ELN han

²⁸ “El Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional se desarrollará en concertación con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas. Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo EMBERA ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca.”

²⁹ Esta Procuraduría Delegada ha asumido la secretaria técnica de la PGN para el cumplimiento del Auto 175 de 2019 donde la JEP ha solicitado al Ministerio Público y otras entidades del Estado la protección de las comunidades étnicas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó. Se ha verificado las situaciones de confinamiento y restricciones a la movilidad provocadas por la contaminación por minas en comunidades del resguardo Embera de Urada Jiguamiandó como Coredocito, Alto Guayabal y Nuevo Cañaveral.

³⁰ “También hay un grave problema de minas antipersonal sembradas dentro del territorio Awá, en lugares cercanos a las comunidades o en sitios de tránsito estratégicos. En muchos casos, las víctimas de estos aparatos letales son niños. En el Auto 251 de 2008, la Corte Constitucional documentó una de estas tragedias: “en Samaniego (Nariño) en las semanas previas a la adopción de la presente decisión, tres niños indígenas Awá –Dumar Alexander, Leubar y José Dilmer Pai

tenido varios ciclos de confrontación contra la Fuerza Pública y contra otros grupos delincuenciales, y ha sido frecuente el uso de MAP por parte de estos en caminos comunales y bienes de uso público, así como el uso de artefactos explosivos como cilindros. Desde el año 2011, mediante el Auto 074, la Corte Constitucional solicitó la intervención para el desminado y limpieza de los territorios del Pueblo Awá, sin embargo, la persistencia del conflicto por la operación de grupos de disidencias de las Farc-EP ha impedido que se desarrollen actividades de desminado humanitario, especialmente por el riesgo que representa para los equipos de desminado.

El Pueblo Nasa en el departamento del Cauca, también se encuentra en un territorio donde la dinámica del conflicto ha sido intensa y continua, así se evidencia en el siguiente testimonio recogido en el Auto 004: *“Con sus bombardeos aéreos, minas antipersona, pipetas y combates, convierte nuestros sitios sagrados en un campo de guerra; limita nuestras prácticas culturales, ceremonias religiosas y rituales, pone en riesgo nuestros valores en relación con la madre tierra y transforma nuestra vida cotidiana en una permanente situación de temor, destrucción, amenaza, persecución y violencia”*.

Actualmente, los municipios del norte del Cauca donde hay resguardos del Pueblo Nasa, están experimentando una transformación de la dinámica del conflicto. La operación de disidencias de las Farc-EP, grupos delincuenciales organizados y las confrontaciones por el control de zonas con cultivos de uso ilícito y corredores estratégicos está generando situaciones como asesinatos selectivos, masacres, ataques contra bienes y poblaciones civiles y un nuevo ciclo de instalación de minas de tipo improvisado.

Igualmente, el Pueblo Jiw en el departamento del Meta se ha visto afectado por las acciones de grupos de disidencia de las Farc-EP en el corredor del río Guaviare, concretamente en los resguardos de Mocuare, Barranco Ceiba y Barranco Colorado. Sobre este caso en particular, el Auto 173 de 2012 de la Corte Constitucional había identificado riesgos por la presencia de áreas minadas y accidentes con restos explosivos de guerra y había solicitado actuaciones al respecto. En el departamento del Guaviare, según la OACP, solamente el municipio de Miraflores ha sido asignado a operaciones de desminado, los demás se encuentran por priorizar.

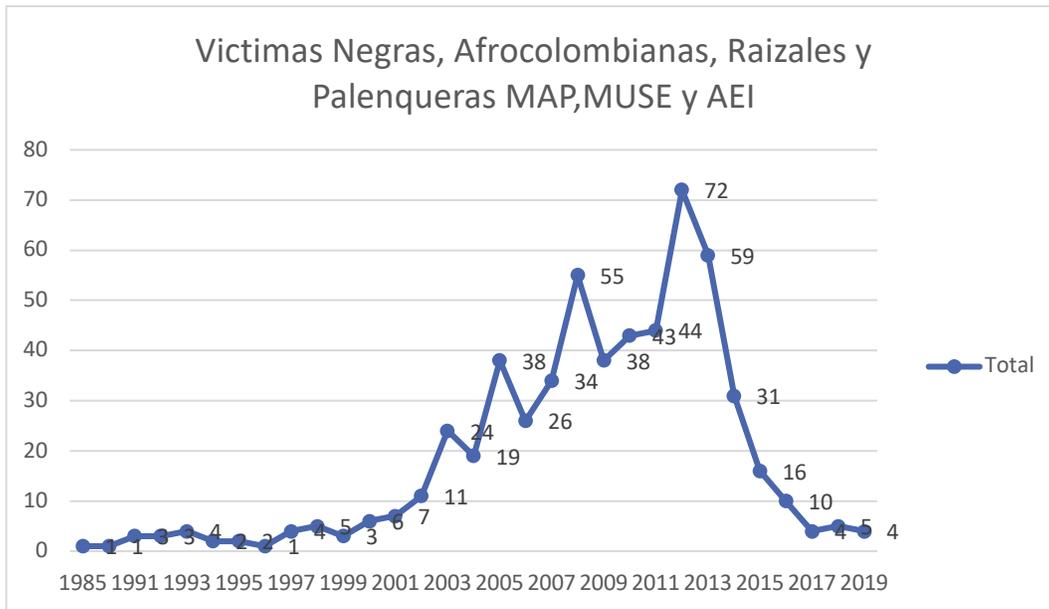
Las características de la región, el acceso fluvial a las zonas principalmente afectadas, la marginalidad de las comunidades y la falta de confianza en la institucionalidad, son algunos de los principales problemas que inciden sobre el desarrollo de acciones humanitarias de desminado.

Nasticum- murieron al pisar una mina antipersonal cuando regresaban a su hogar en el resguardo de Planadas Telembí luego de pescar en un río aledaño. Dos de ellos murieron instantáneamente, y el tercero pocos minutos después sin posibilidad alguna de recibir atención médica de emergencia.” Este es solo un ejemplo del tipo de infamias a las que está expuesto el pueblo Awá en el marco del conflicto armado que penetró su territorio.” Corte Constitucional (2008). Auto 004 de 2008. (En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>)

2.2.2 Situación de las comunidades Afrocolombianas

Los territorios colectivos de las comunidades negras ubicados principalmente en la cuenca del Pacífico (Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño), han sido escenario del conflicto armado, generando graves afectaciones por la ocurrencia de desplazamientos masivos, confinamientos, despojo de tierras y el desconocimiento de los consejos comunitarios como autoridades étnico-territoriales. De acuerdo con el RUV, 575 personas de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras han sido víctimas de MAP, MUSE y AEI. Los reportes indican el crecimiento de las víctimas a partir del año 2004, alcanzando el registro máximo en el año 2012, coincidiendo con la dinámica de victimización de las comunidades indígenas.

Ilustración 16. Víctimas NARP



Fuente: Elaboración propia con datos del RUV (junio de 2020)

Las comunidades negras de las cuencas de los ríos Chagüí, Alto Mira en el departamento de Nariño, Micay, Guapí y Timbiquí en Cauca, Yurumanguí, Raposo y Cajambre en el Valle y San Juan, Baudó, Atrato, Jiguamiandó, Cacarica, Salaquí, Truandó, Bojaya y río Valle en el departamento del Chocó, registran afectaciones por MAP en un contexto de crecimiento de las confrontaciones entre grupos ilegales y el desarrollo de la economía del narcotráfico a través del crecimiento de los cultivos de uso ilícito y el establecimiento de enclaves cocaleros a lo largo de los afluentes.

Recientemente en el municipio de Bojayá se han presentado situaciones de riesgo por MAP, MUSE y AEI en las cuencas de los ríos Napipí, Opogadó, Pogue, Bojayá, Cuía y Uva. Las confrontaciones entre el ELN y las AGC han provocado además situaciones de desplazamiento masivo y confinamiento. Ante esta situación, las FFMM comenzaron un proceso de desminado militar en el río Cuía. Sin embargo, ante el escenario de violencia de la región se considera importante que se desarrollen actividades en el marco de la acción humanitaria que no generen más riesgos para la población.

Este tipo de situaciones plantean retos para la atención del riesgo por contaminación por MAP y contextos donde prevalece el uso de AEI por parte de grupos ilegales. Aunque es importante señalar que se han adelantado procesos de capacitación de consejos comunitarios y organizaciones étnico-territoriales en ERM, los mecanismos de prevención son desbordados por las continuas transformaciones de los contextos, por lo que, sin intervenciones de limpieza y despeje, persistirá el confinamiento.

2.2.3 Situación de Niñas, Niños y Adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) son víctimas de MAP, MUSE y AEI de manera desproporcionada. Según cifras de la OACP, el 26% de las víctimas civiles de estos artefactos son NNA; es decir que 1.220 NNA han sido víctimas de MAP, MUSE y AEI. De estos, el 20.9% de los NNA han perdido la vida, mientras que el 79.1% han quedado heridos.

Los principales hechos contra NNA se han presentado en Antioquia (281); Nariño (135); Cauca (127); Meta (86); Norte de Santander (66).

Es importante señalar que los NNA pertenecientes a Pueblos Indígenas son particularmente vulnerables a la presencia de MAP, MUSE y AEI en sus territorios. De acuerdo a cifras de la AICMA del total víctimas indígenas registradas (403), el 36.5% (147 víctimas) son NNA³¹.

El alto número de NNA víctimas de MAP, MUSE y AEI es alarmante, lo que evidencia que las y los NNA siguen siendo sujetos en riesgo a pesar de los múltiples llamados a reforzar su protección en los contextos del conflicto armado. Además, porque las consecuencias de estos hechos son negativas para sus cursos vitales, por la alta probabilidad de adquirir una discapacidad y por las pocas oportunidades de acceder a medidas eficaces de protección, atención y rehabilitación. Adicionalmente, estos hechos están asociados a la ausencia de señalización en los territorios; las limitaciones en materia de ERM y de estrategias efectivas que incluyan efectivamente a los NNA en contextos rurales e interculturales; y particularmente, por la instalación de estos artefactos en lugares transitados o aledaños a los frecuentados por los NNA, como por ejemplo los caminos hacia las escuelas o zonas de recreación. En este sentido, el uso indiscriminado de MAP, MUSE y AEI, además de las violaciones de derechos que genera para toda la población, tiene efectos particulares sobre el derecho a la educación de los NNA y a la recreación y uso del tiempo libre. Según el registro de la autoridad nacional, en todos los casos en que los accidentes son resultado de manipulación de artefactos explosivos las víctimas son niños o niñas.

Ahora bien, de acuerdo con la tabla que se presenta a continuación hay una alta proporción de víctimas pertenecientes a rangos de edades de población NNA y jóvenes, aunque las afectaciones entre la población entre los 29 y 60 años representan la mayor tasa de víctimas.

³¹ Es importante destacar las diferencias de cifras que reportan el RUV y la autoridad nacional en este caso, mientras el RUV registra 512 víctimas indígenas, el Grupo AICMA reporta 403, sin embargo, ambas fuentes de información dan cuenta de los impactos sobre los NNA

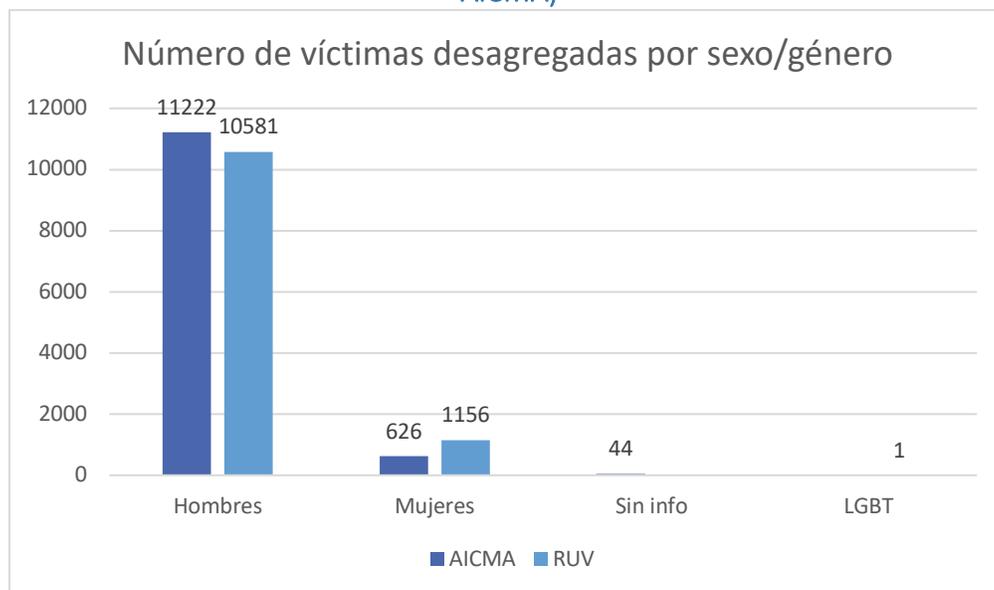
Tabla 4. Víctimas de MAP, MUSE y AEI desagregadas por sexo

Edad	Hombre	Mujer
Sin Info.	407	16
Entre 0 y 5	3	0
entre 6 y 11	54	50
entre 12 y 17	103	74
entre 18 y 28	725	223
entre 29 y 60	8683	617
Mayores de 60	581	168

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RUV (junio de 2020)

Así mismo, se advierte que hay una mayor proporción de hombres afectados por MAP que mujeres lo que se explica por los roles de género socialmente construidos que implican que sean los hombres quienes se desenvuelven en mayor medida en los espacios públicos (tanto en actividades y labores cotidianas como por la mayor proporción de hombres que participan en la guerra como combatientes) y en esa medida estén mayormente expuestos a MAP, MUSE y AEI. Es así como, en el AICMA el 94% de las víctimas son hombres y solo el 5% corresponden con mujeres. En el caso del RUV, el 90% de las víctimas son hombres, mientras el 10% son mujeres.

Ilustración 17. Víctimas desagregadas por sexo. (Elaboración propia con datos del RUV y AICMA)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RUV y AICMA (junio de 2020)

Dado que la AICMA permite diferenciar entre víctimas que pertenecen a la Fuerza Pública de quienes son civiles, es posible saber que del total de 11.892 hombres víctimas, 4.031 son civiles, es decir el 36% del total de los hombres.

Como se ha mencionado antes, según la AICMA la totalidad de las mujeres víctimas son civiles, sin embargo, puede que esta cifra esté invisibilizando a mujeres miembros de la fuerza pública³².

También resulta importante mencionar los impactos en razón del género a los que se enfrentan las mujeres ante las victimizaciones por MAP, MUSE y AEI, así no sean ellas las víctimas directas de estas, las cuales están relacionadas con los roles de género que tradicionalmente desempeñan como trabajadoras del cuidado.

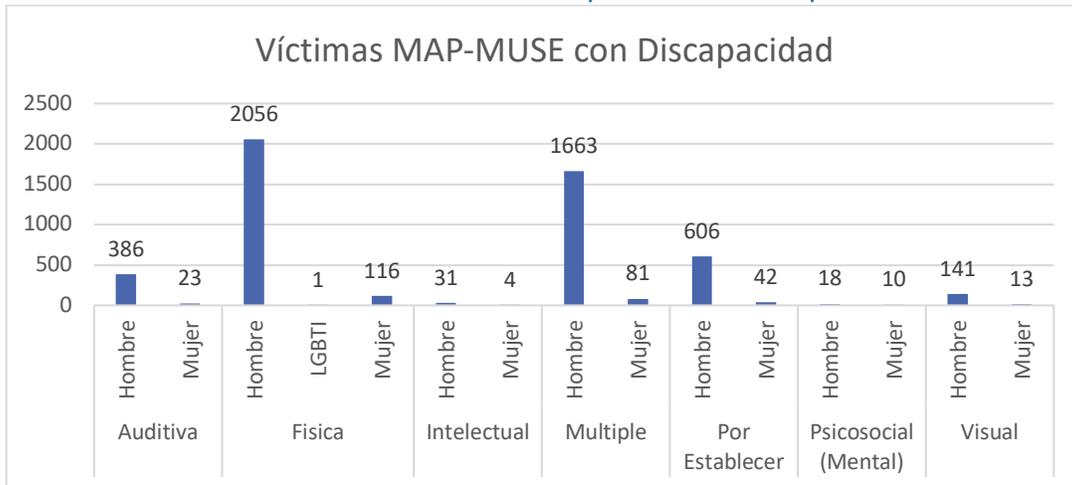
Al ser hombres entre los 29 y 60 años en zonas rurales las principales víctimas (Ver Tabla 3), es posible que ellos ocuparan el rol de proveedores principales del hogar. Esto puede generar, una necesidad de generar mayores ingresos por parte de las mujeres o ver impactada su calidad de vida y la de su núcleo familiar, lo que las somete a una mayor carga de trabajo ya sea porque sus compañeros permanentes fallecieron o porque adquirieron una discapacidad.

En cuanto a las 2.311 personas que según la AICMA fallecieron por accidentes de MAP, MUSE y AEI, 2.187 (95%) son hombres. Mientras que, de las 9.581 víctimas que resultaron heridas, 9.035 son hombres.

De acuerdo con el RUV, del total de las víctimas de MAP y MUSE, el 19% tiene una discapacidad física, el 15% una discapacidad múltiple, el 3% una discapacidad auditiva, el 1% una discapacidad visual y para un 6% está pendiente establecer el tipo de discapacidad que tienen. Como se evidencia en la siguiente gráfica, la mayor parte de las víctimas de MAP y MUSE con discapacidad según el RUV son hombres.

³² Ver Apartado 2.1.3 de este documento.

Ilustración 18. Víctimas de MAP y MUSE con discapacidad.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RUV, (junio 2020).

De los 10.581 hombres víctimas de MAP y MUSE registrados en el RUV, el 46.3% de ellos (4.901 víctimas) fueron registrados con algún tipo de discapacidad. Mientras que para las mujeres el 25 % de las víctimas registradas en el RUV también fueron registradas con algún tipo de discapacidad. Es importante mencionar que ni en la base de datos del AICMA ni en el RUV es posible establecer si las víctimas adquirieron algún tipo de discapacidad por el accidente.

El tener un miembro con discapacidad en el hogar puede implicar una mayor carga de trabajo de cuidado para las mujeres y a la vez generar un cambio en las trayectorias vitales de los hombres jóvenes y en sus proyectos de vida. Esto teniendo en cuenta las grandes brechas que existen para que en el marco de los procesos de Atención Integral a Víctimas se garanticen de manera efectiva los procesos de rehabilitación e inclusión social y económica de las víctimas, que como se ha señalado en el caso de las y los civiles se encuentran en contextos rurales donde se dificultan aún más las posibilidades de atención.

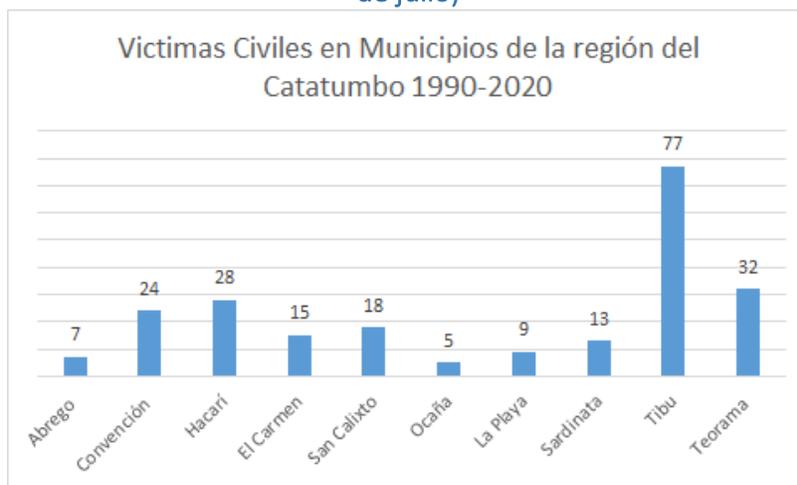
2.2.4 Situación de Comunidades Campesinas

Los territorios campesinos enfrentan actualmente situaciones de violencia donde persisten los factores de riesgo por MAP y el uso de AEI. Algunas regiones del país como Antioquia, Meta, Caquetá y Norte de Santander son actualmente focos de confrontación entre grupos armados y las comunidades rurales, campesinas y étnicas, son las que enfrentan los riesgos que de esto se deriva. Como se vio anteriormente los municipios que presentan mayores índices de victimización por MAP, MUSE y AEI, se caracterizan por haber vivido situaciones de violencia de larga duración y además por condiciones de marginalidad y pobreza que agudizan los riesgos, que se suman a las insuficientes capacidades institucionales de respuesta que dificultan la atención de la población víctima.

La situación de violencia de larga duración³³ que se ha presentado en la región del Catatumbo (conformada por los municipios de: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Ábrego) da cuenta de los efectos que ha tenido la guerra en las comunidades campesinas: altas tasas de victimización, ciclos de desplazamiento que generan desarraigo, transformación de las vocaciones productivas del territorio, procesos sociales y organizativos sometidos a las dinámicas y ordenes impuestos por los grupos ilegales.

Los municipios de Hacarí, San Calixto, Convención, Tibu y Teorama muestran las mayores tasas de victimización por MAP, MUSE y AEI, en un contexto donde también se han presentado situaciones de confinamiento masivo y desplazamientos forzados. A pesar de esta situación, ningún municipio de la región está asignado para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario.

Ilustración 19. Víctimas Civiles de MAP, MUSE, AEI en región del Catatumbo 2017-2020 (31 de julio)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OACP (julio 2020).

La situación en el departamento de Antioquia es similar. La región del Norte (Ituango, Briceño, San Andrés de Cuerquia) que se ubica en la zona del Nudo de Paramillo, ha venido presentando graves situaciones de violencia desde el año 2018. El foco de este proceso ha

³³ “Desde los años 70 la región se empezó a habitar de grupos guerrilleros, ELN, FARCEP y EPL4 quienes han ejercido un fuerte control social y militar. En 1999 incursiona, de mano de la fuerza pública,5 el Bloque Catatumbo de las AUC, que hizo presencia en la región hasta su desmovilización en 2005. En ese periodo Tibú, municipio más afectado por esta incursión, registra 30 masacres en las que mueren 267 personas y se desplazan 34.000.6 Durante 2017, unos 300 efectivos del Frente 33 pertenecientes al Bloque Magdalena Medio de las FARC-EP se concentraron para iniciar el proceso de dejación de armas y reintegración. Las falencias en la implementación de los acuerdos de la Habana y el atractivo de la región para la financiación de los grupos, entre otros, motivaron que muchos excombatientes hayan retomado las armas, existiendo dos disidencias de las FARC-EP: Frente 33 y Nueva Marquetalia. Las falencias del estado para lograr el control territorial conllevaron que desde la salida de las FARC se genera una competencia por las rentas que este grupo dejó, lo que se refleja en un incremento del 77% de la tasa de homicidio en la región en el periodo 2015-2019. Tibú presentó una tasa de homicidios de 244 por 100.000 hab. en 2020. A la fecha existen 7 informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas vigentes en la región.” OACHNUDH. Situación de Derechos Humanos en el Catatumbo – 24 de febrero 2019.

estado en el municipio de Ituango, debido a la operación de la disidencia del Frente 36 de las Farc-EP, las AGC y otros grupos armados organizados y grupos delincuenciales. Aunque desde el año 2016 se han desarrollado actividades de desminado humanitario en el municipio de Ituango, estas tuvieron que ser suspendidas³⁴ debido al deterioro en la situación de orden público.

Los Pilotos de Desminado³⁵ llevados a cabo en los municipios de Briceño (Vereda El Orejón) y Mesetas (Vereda Santa Helena), fueron iniciativas desarrolladas por el Acuerdo N° 52 del 7 de marzo de 2015 en el marco de los diálogos entre las Farc-EP y el gobierno nacional en la Habana, que permitieron la participación de las comunidades y le apostaron a contribuir a la transformación efectiva del territorio. El trabajo técnico se complementó con el desarrollo de un trabajo con las comunidades, cuya experiencia merece ser revisada, dado que de este escenario pueden desprenderse lecciones aprendidas para fortalecer los procesos de relacionamiento con las comunidades y la coordinación interinstitucional en las labores del Desminado Humanitario.

Sin embargo, en las dos regiones evolucionó un escenario de conflicto que rompió los vínculos creados y ha generado nuevos riesgos para la población, lo que hace evidente la necesidad de identificar estrategias para fortalecer la sostenibilidad de los procesos de desminado y garantizar la seguridad y protección de las comunidades.

Finalmente, la situación de las comunidades campesinas y los retos que enfrentan en sus territorios por el crecimiento de la violencia, dan cuenta de la urgencia de que la OACP desarrolle estrategias que atiendan a las necesidades específicas de las diferentes comunidades. Si bien las estrategias de prevención mitigan los riesgos en contextos donde hay contaminación por minas, los escenarios de violencia sobrepasan estas medidas, y es en estos casos en donde se requiere una intervención integral con oferta no solo en materia de AICMA, sino también en prevención del desplazamiento, prevención del reclutamiento y el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las entidades locales y las comunidades afectadas, todo esto de la mano con una apuesta decidida por la transformación estructural de las condiciones de vida de quienes habitan esos territorios.

³⁴ "En el año 2017 inició la campaña para el desminado humanitario, campaña que se extendió hasta finales del año 2018. Para este año el batallón de desminado dejó el municipio por confrontaciones entre los grupos armados ilegales que se disputan el territorio." Radio Nacional de Colombia. "Así avanza el Desminado en Ituango" (16 de Diciembre de 2019) <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/desminado-humanitario-ituango>

³⁵ La tesis presentada por Carlos García analiza todo el proceso de desarrollo de los Pilotos y da cuenta de la manera en que contribuyeron a generar nuevas formas de relacionamiento de la población con el territorio, la reconstrucción de vínculos sociales y comunitarios y la resignificación del espacio gracias al proceso de limpieza y trabajo conjunto desarrollado entre el Gobierno, los operadores civiles de desminado, las Farc y las comunidades campesinas. García, Carlos Ariel (2017). "Desminado humanitario y cambios territoriales en las veredas El Orejón (Briceño, Antioquia) y Santa Helena, (Mesetas, Meta) (1964-2016)" Tesis de Grado para optar por el título de Magister en Geografía, Universidad Nacional de Colombia.

3. Política pública de Acción Integral contra Minas

Desde la expedición de la Ley 554 de 2000, mediante la cual se adoptó la Convención de Ottawa en el ordenamiento jurídico colombiano, y la Ley 759 de 2002 por medio de la cual se dictaron las normas para dar cumplimiento a la Convención de Ottawa y se fijaron disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las MAP, la estrategia de la AICMA ha estado en cabeza de diferentes entidades. En primer lugar, la Ley 759 de 2002 creó el Observatorio de Minas Antipersonal a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), mediante el cual se empezó a construir el camino para la eventual formulación de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal en 2009. Luego, mediante el Decreto 2150 de 2007 se conformó el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), cuyo objetivo fue el de consolidar y liderar la estrategia de acción integral contra minas.

Con la formulación de la Política Pública, a través del CONPES 3567 de 2009, se planteó la problemática de las minas antipersonal en Colombia y se establecieron las líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo, las necesidades de coordinación y la capacidad institucional para contener la contaminación y despliegue en los territorios, a realizar en el periodo 2009-2019. Lo anterior fue la base para el desarrollo de una estrategia integral que ha permitido la evolución de la institucionalidad en la materia.

Posteriormente, y en el marco de la primera solicitud de prórroga de las obligaciones de la Convención de Ottawa, mediante la ley 1421 de 2010 se autorizó la operación de organizaciones civiles de desminado humanitario en Colombia y mediante el Decreto 3750 de 2011, el cual reglamenta las actividades de desminado humanitario, se estableció que el Gobierno Nacional realizará desminado humanitario en el territorio nacional y subsidiariamente las organizaciones civiles podrán también realizar el desminado humanitario en los municipios que le sean asignado.

En septiembre de 2014 se reestructuró el DAPRE, a través del Decreto 1649 de 2014, y se le otorgó a la Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, la función de coordinar la implementación de las políticas de la Dirección para la Acción Integral contra Minas (DAICMA). Este decreto estableció las funciones específicas de la DAICMA en el artículo 27. Posteriormente, a través del Decreto 672 de 2017, la DAICMA quedó en cabeza del despacho del director del DAPRE. A dicha dirección se le otorgaron funciones concretas en el artículo 14 del mencionado decreto.

Finalmente, el Decreto 1784 de 2019 modificó la estructura del DAPRE y le otorgó a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) la función de formular y liderar toda la estrategia de Acción Integral contra Minas, además de otras funciones más específicas relacionadas con la AICMA establecidas en los numerales 21 a 26 del Artículo 28. Lo que antes era una Dirección, hoy es un grupo asesor del despacho de la OACP, lo que ha generado una pérdida de liderazgo en la coordinación y formulación de la política pública integral.

Frente a la normatividad que rige las actividades de acción integral contra minas, como se mencionó anteriormente, desde el año 1996 se crearon las Normas Internacionales para la Acción contra Minas (IMAS)³⁶, las cuales proporcionan unas directrices a los gobiernos nacionales para la formulación de normas nacionales relacionadas con la acción contra minas. A partir de estos lineamientos, en Colombia se han formulado algunos Estándares Nacionales de Acción contra Minas, los cuales rigen las actividades y los componentes relacionados con la AICMA³⁷. Se trata de documentos que se adoptan mediante acto administrativo y son fundamentales para la unificación de criterios y lineamientos, y la toma de decisiones en materia de atención integral a víctimas. Es deber de la OACP formular y elaborar los estándares, así como velar por su adecuado cumplimiento.

3.1. Institucionalidad

La arquitectura institucional de la AICMA abarca varios espacios de coordinación relevantes para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ottawa. La primera instancia que se creó, a través de la Ley 759 de 2002, y que hoy continua funcionando, es la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (CINAMAP). Esta instancia es presidida por la Vicepresidencia de la República y asisten las entidades competentes en la materia, establecidas en el artículo 5 de la Ley 759 de 2002.

Otros espacios importantes de la Acción Integral contra Minas, son las Subcomisiones Intersectoriales Técnicas (Art. 9, Ley 759 de 2002). Estos espacios son los órganos de la CINAMAP encargados de formular los componentes técnicos de la política pública y de presentar informes semestrales de gestión a la secretaría de la CINAMAP, entre otras funciones.

La Subcomisión Intersectorial Técnica de Asistencia Integral a Víctimas de MAP y MUSE, es el espacio en donde se definen acciones específicas para la atención integral a víctimas y las garantías de sus derechos, y cuenta con participación de diferentes asociaciones de víctimas y entidades públicas que tienen responsabilidad en la materia. Las últimas Subcomisiones Técnicas se llevaron a cabo el pasado 6 de mayo de 2020, espacio en el cual se aprobó el Plan Operativo de Asistencia Integral a las Víctimas, y el 31 de agosto en la cual se discutió la posibilidad de adoptar el Estándar Internacional de Atención a Víctimas. Con respecto a la convocatoria y sesiones de esta Subcomisión, la Procuraduría recomienda que estas se lleven a cabo de manera periodica, ya que este escenario puede contribuir al fortalecimiento de la política pública y al desarrollo de acciones puntuales para la atención de las víctimas de MAP, MUSE y AEI.

³⁶ <https://www.mineactionstandards.org/>

³⁷ <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estandares>

Adicionalmente la Ley creó la Subcomisión Intersectorial Técnica de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario. Frente a esta Subcomisión, cabe resaltar que no sesiona de forma regular y actualmente está inactiva. Es deber de la OACP, como secretaría técnica, convocar estos espacios y darles la importancia que tienen en cuanto formuladores de los componentes técnicos de la política pública.

Por otro lado, está la Instancia Interinstitucional de Desminado (IIDH), conformada por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), la Inspección General de las Fuerzas Militares y la OACP, que fue creada mediante el Decreto 3750 de 2011 como el espacio para coordinar y regular lo relativo a actividades de desminado humanitario. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo son invitados permanentes a la IIDH. Las principales funciones de esta instancia son las siguientes:

- Elaborar y modificar los Estándares Nacionales.
- Recomendar al MDN la certificación OCDH.
- Determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará progresivamente desminado humanitario.
- Asignar las actividades que realizará la OCDH.
- Recomendar al MDN la suspensión o revocatoria de la certificación de las OCDH.

Para la articulación de la AICMA en los territorios se han instalado en algunos departamentos los Comités Departamentales de Acción Integral contra Minas, creados a nivel departamental mediante decreto administrativo. Algunos de los departamentos que actualmente cuentan con decreto de creación del Comité Departamental de AICMA son Chocó, Huila, Putumayo, Nariño, Antioquia, Arauca, Norte de Santander, Caquetá y Córdoba. Asimismo, por ser uno de los municipios de mayor afectación, el Decreto 2591 de 2019, creó el Comité municipal de AICMA de San Andrés de Tumaco. Aquellos departamentos o municipios que no cuentan con dicho espacio incorporan el tema en los Subcomités de Prevención y Protección y en los Comités Territoriales de Justicia Transicional.

Finalmente, cabe resaltar el papel fundamental que han tenido la OEA y UNMAS para impulsar la política pública de la AICMA en el país. Estos dos organismos actualmente cumplen el rol de monitoreo externo a las OCDH y además tienen conocimiento técnico muy valioso para la formulación de planes y proyectos en materia de acción contra minas. UNMAS, por su parte, lidera el subgrupo de Acción contra Minas, compuesto por varias OCDH nacionales e internacionales, UNICEF y el CICR. Este espacio es fundamental para coordinar con los diferentes actores del sector e incidir, en la medida de lo posible, en los diferentes componentes de la AICMA en los territorios. La Procuraduría valora la labor tanto de la OEA como de UNMAS, pues su trabajo ha sido fundamental en apoyo a los esfuerzos del Gobierno por cumplir las obligaciones que tiene el país en el marco de la Convención de Ottawa.

3.2. Cooperación internacional en materia de AICMA

De acuerdo con el Informe Anual de la Convención de Ottawa, durante el año 2019, se recibieron para el sector AICMA aportes por valor de USD 37.615.840, 1% más de los recursos recibidos durante el año 2018, en el que la cifra ascendió a USD35.844.857³⁸:

Tabla 5. Recursos de Cooperación Internacional 2019

Origen de la Cooperación	USD
Estados Unidos	17.475.614
Unión Europea	4.927.619
Noruega	4.019.431
Discovery Channel	2.566.157
Alemania	2.217.395
Fondo de las Naciones Unidas (MPTF)	1.806.996
Suiza	1.571.085
Fundación Antonio Restrepo Barco	1.577.376
Gran Tierra Energy (privada)	887.806
UNMAS	291.312
Canadá	114.000
UNICEF-UNMAS	143.124
Italia	17.925
Total contribuciones 2019	37.615.840

Fuente: OACP/Cooperación Internacional Inventario de Cooperación. Corte a 31 de diciembre de 2019

En el Informe³⁹, la OACP señala que el país ha elaborado una Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), en la que se incluye la oferta en conocimientos técnicos y experiencia que el país puede ofrecer con respecto a la AICMA, dentro de la que se encuentra el diseño e implementación de ERM, buenas prácticas para el manejo de la gestión de información y en la asistencia integral a las víctimas.

Con respecto a las demandas de cooperación identificadas por las entidades nacionales y gobiernos territoriales relación con la AICMA, se priorizó el apoyo a la implementación del Plan Operativo de Desminado Humanitario, la liberación de tierras en territorios étnicos priorizados y con condiciones de seguridad, el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la gestión del riesgo por MAP, MUSE y AEI, a través de ERM, el fortalecimiento de procesos para la Asistencia integral a las Víctimas y asistencia técnica para apoyar procesos de sostenibilidad de la intervención en AICMA.

³⁸ OACP. Informe Anual presentado de conformidad con el párrafo 4 del artículo 13 y párrafo 2 del artículo 11 del Protocolo II Enmendado, aprobado en la Quinta Conferencia Anual (Documento final, CCW/AP.II/CONF.5/2, párrafo 20) Período enero a diciembre de 2019.

³⁹ Ibídem.

3.3 Recursos del orden nacional para la AICMA⁴⁰

Para las vigencias 2019 a 2021 se formuló un proyecto de inversión llamado “Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en el marco del posconflicto a nivel nacional” el cual aumenta la asignación de recursos de inversión en un 134% pasando de COP 1.705.213.651 en 2018 a COP 4.006.741.491 en 2019. Para 2020 se asignaron COP 5.517.499.781, representando un aumento proporcional de 37% adicionales en relación con 2019.

Durante 2019, los recursos de inversión de la OACP se asignaron principalmente a actividades de ERM con enfoque diferencial, con una inversión del 83% de los recursos en este ítem. Por su parte y según cifras de 2018, se cuenta con un reporte de COP320.126.526.720, o su equivalente en dólares americanos de USD98.530.786 (Tasa de Cambio 1USD/3249cop a 31/12/2018), en gastos de funcionamiento de la Brigada de Desminado Humanitario.

En el Plan Estratégico 2020-2025, se menciona que para el caso de Desminado Humanitario se recogen las necesidades para la finalización de las operaciones de desminado activas en los municipios actualmente en intervención, según las propias estimaciones de los operadores civiles de Desminado Humanitario, las cuales corresponden a 34.250 millones dólares para el periodo 2020-2022. Sin embargo, no se incluye el costo que tendrán las actividades de los municipios que hoy no se encuentran intervenidos con operaciones de DH. Por lo que, de acuerdo con las obligaciones adquiridas en el marco del Plan de Oslo, se recomienda a la OACP que defina el costo aproximado de estas actividades.

Según el Plan Estratégico 2020-2025 “Hacia una Colombia libre de sospecha de minas antipersonal para todos los colombianos”, la estimación de costos se basa en la cuantificación de los insumos requeridos para la implementación de cada una de las actividades y productos definidos para cada uno de los resultados esperados del Plan y tiene en cuentas las necesidades financieras asociadas a la disponibilidad de recursos humanos y financieros, logística, personal, equipos, tecnología, materiales impresos, audiovisuales, diseños metodológicos, programas de capacitación y/o entrenamiento, estrategias de comunicaciones y visibilidad, gestión del conocimiento, gestión de la información y evaluación, como los principales rubros identificados.

De manera complementaria como apoyo a la implementación del Plan Estratégico 2020-2025 se incluyeron los costos asociados a las actividades de Asistencia Técnica que incorpora acciones de apoyo tales como Asistencia Técnica Internacional – ATI, gestión internacional, promoción de la Cooperación Internacional Sur-Sur y Triangular, financiación del Esquema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación y Visibilidad y Comunicaciones.

⁴⁰ Ibídem.

Tabla 6. Estimación de costos financiados por componentes de la AICMA 2020-2025

Año	DH	ERM	AIV	G. Territorial	Asistencia Técnica	Total	Presupuesto General de la Nación	Cooperación Internacional
2020	100.188.365.043	6.739.241.491	4.302.500.000	3.824.166.667	18.976.720.000	134.030.993.200	365.898.818.055 (50.09%)	362.984.527.943 (49.69%)
2021	104.195.899.644	7.008.811.151	4.474.600.000	3.977.133.333	19.735.788.800	139.392.232.928		
2022	108.352.211.789	7.289.163.597	4.653.584.000	4.136.218.667	21.510.140.352	145.941.318.404		
2023	112.674.776.418	7.580.730.141	4.839.727.360	4.301.667.413	21.345.625.966	150.742.527.298		
2024	57.166.525.464	7.883.959.346	5.033.316.454	3.437.059.447	20.115.977.904	93.636.838.616		
2025	29.445.565.476	8.199.317.720	5.234.649.113	3.056.204.494	20.861.942.614	66.797.679.417		
Total COP	512.023.343.834	44.701.223.445	28.538.376.927	22.732.450.022	122.546.195.636	730.541.589.863		
Total USD	149.277.943	13.032.427	8.320.227	6.627.536	35.727.754	212.985.886	106.676.040	105.826.393

Fuente: OACP/ Plan Estratégico 2020-2025

De acuerdo con el Plan Estratégico 2020-2025, 95 zonas/municipios han sido asignados a operadores civiles de desminado humanitario, de los cuales 50 zonas/municipios se identificaron con algún tipo de necesidad financiera para la finalización de las tareas operacionales, esto equivale al 53% del total de zonas/municipios, la estimación de la necesidad asciende a USD 88.930.000.

Igualmente, en el Plan se menciona que, en Colombia, el 57% de las operaciones de Desminado Humanitario son financiadas mediante recursos propios del presupuesto público nacional asignado a las Fuerzas Militares, a través del Ministerio de Defensa Nacional. Los recursos recibidos por la Brigada de Desminado Humanitario incluyen la cooperación privada proveniente de la Fundación Howard Buffet por valor de USD 38.1 millones y están orientados a financiar la dotación de equipos y la operación nacional de la Brigada en el periodo 2017-2021. Estos recursos son administrados por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), y no se destinan a gastos de funcionamiento de la Brigada (aumento de pie de fuerza y costos de personal).

Con relación a la financiación de las operaciones de desminado humanitario realizadas por organizaciones civiles, en el Plan Estratégico se menciona que el 43% de ellas, se financian con el apoyo de la comunidad internacional, a través del cooperación técnica y financiera. Estos recursos no ingresan al presupuesto de la Presidencia de la República, sino que directamente son asignados a los operadores por los procesos de subvenciones establecidos por los países donantes.

De acuerdo con lo anterior, resulta fundamental fortalecer la estrategia de cooperación internacional y articularla con el proceso de asignación de municipios a las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, con el fin de continuar incentivando el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional a la AICMA en Colombia.

4. Componentes de la Acción Integral contra Minas Antipersonal

Teniendo en cuenta que Colombia cumplió con la obligación de eliminar los campos minados instalados alrededor de sus bases militares, dejó de fabricar y emplear MAP y destruyó las que tenía almacenadas, dejando solo una cantidad necesaria para efectos de instrucción y entrenamiento, a continuación haremos un análisis de los siguientes componentes de la AICMA: a) Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) b) Asistencia Integral a Víctimas (AIV), incluyendo su rehabilitación y reintegración socioeconómica; c) Desminado Humanitario.

4.1 Educación en el Riesgo de Minas (ERM)

De acuerdo con el Glosario Internacional de términos, definiciones y abreviaturas de AICMA, la ERM está compuesta de actividades que buscan reducir el riesgo de lesiones causadas por minas, mediante la sensibilización de hombres, mujeres y niñas y niños de acuerdo con sus diferentes vulnerabilidades, roles y necesidades, promover el cambio de comportamiento, incluyendo difusión de información pública, capacitaciones y enlaces comunitarios de AICMA⁴¹.

El Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal⁴², define la ERM como los procesos dirigidos a la población civil, encaminados a reducir el riesgo de daños provocados por MAP, MUSE y/o AEI, mediante la sensibilización y el fomento de una cultura de comportamientos seguros. En Colombia la ERM se ejecuta mediante tres componentes: 1. Difusión de información pública o sensibilización; 2. Educación y capacitación; 3. Enlaces comunitarios.

Según el Estándar de Educación en el Riesgo de Minas (2017)⁴³, la ERM es una estrategia que consta de un “conjunto de procesos dirigidos a la población civil, que busca sensibilizar y fomentar una cultura de comportamientos seguros, para reducir el riesgo a un nivel donde la gente pueda vivir de manera segura y crear un entorno donde se dé un desarrollo

⁴¹ Geneva International Centre for Humanitarian Demining. Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations. Disponible

en:https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/Glossary_of_mine_action_terms_and_abbreviations_Ed.2_Am.10.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020

⁴² Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/170815-EstNaI_Glosario.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.

⁴³ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Estándar Nacional de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal, Municiones sin Explosionar y Artefactos Explosivos Improvisados. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/190109-EN-ERM.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020

http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/190109-EN-ERM.pdf

económico y social libre de las limitaciones impuestas por la presencia de artefactos explosivos”.

La estrategia de ERM tiene tres dimensiones: educación en el ámbito educativo que busca empoderar profesores en las escuelas para que sean ellos quienes transmitan los mensajes; ERM en situaciones de emergencia, cuyo objetivo es llegar al mayor número de personas en un territorio en situación de riesgo con información sobre los peligros de MAP/MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado, y con mensajes para fomentar comportamientos seguros y. por último, la ERM para el Desminado Humanitario que se desarrolla específicamente en territorios donde se están llevando a cabo operaciones de desminado. Actualmente existen ONG's, OCDH, organizaciones de víctimas, Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas que se acreditan como operadores de ERM⁴⁴, a través de los lineamientos existentes en el Estándar de Educación en el Riesgo de Minas, y son ellos quienes posteriormente desarrollan la ERM en los territorios.

4.1.1 Avances y dificultades

Durante el año 2019 hasta el 31 de julio de 2020, la OACP reportó la realización de 9.909 actividades de ERM, con 213.164 beneficiarios, siendo el 54% de ellos menores de edad.⁴⁵ Los departamentos con mayor número de actividades y beneficiarios fueron Norte de Santander y Nariño, aspecto que resalta la Procuraduría, teniendo en cuenta que son departamentos con alta afectación por presencia de artefactos explosivos y en donde ha sido difícil entrar a realizar operaciones de desminado humanitario dada la presencia de grupos armados organizados en los territorios y la persistencia de confrontaciones armadas. Teniendo en cuenta las circunstancias actuales de emergencia sanitaria por el COVID-19, es fundamental contar con una estrategia nueva de difusión, donde por ejemplo se empleen las Tecnologías de la Información y los medios públicos de comunicación (Radio y Televisión) que permita continuar con las actividades de ERM en los territorios.

En territorios étnicos, se acreditaron en el año 2019 asociaciones de comunidades afrocolombianas⁴⁶ para actividades de ERM. Se asignó un operador logístico con el cual se realizan mapas parlantes y ruta de atención para las 10 comunidades expresamente mencionadas en el capítulo étnico del Acuerdo Final. Se han celebrado convenios con: Pueblo Barí en Catatumbo, Asociación del Pueblo Wounaan del Darién Chocoano (ASOWOUDACH) en Riosucio (Chocó), Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato en Riosucio (Chocó), ACADESAN (Consejo Comunitario General del San Juan) en el Litoral del San Juan

⁴⁴ Respuesta OACP. 31 de octubre de 2019. A la fecha las organizaciones que realizaban ERM eran ASODESAM, ASOWOUDACH, ATEXX, APN, Campaña Colombiana contra Minas, CIREC, Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera, Consejo Comunitario Unión del Río Chagüi, Corporación Paz y Democracia, DDG, Defensa Civil, Descontamina Colombia, Federación luterana Mundial, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Tierra de Paz, Handicap Internacional, Ministerio de Educación, OEA, Pastoral Social Pasto, Perigeo, Resguardo Awá la Turbia, SENA, Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, Spirit of Soccer.

⁴⁵ <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/Paginas/Estadisticas-ERM.aspx>

⁴⁶ No se celebraron convenios y contratos con Consejos Comunitarios ya que las zonas donde se dio la intervención, estas formas organizativas no cuentan con personerías jurídicas para poder llevar a cabo los procesos de contratación establecidos legalmente.

(Chocó) y la Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (RECOMPAS) en Tumaco. Así mismo, este trabajo con las comunidades se hace a través de operadores y aliados estratégicos, entre estos últimos se cuenta con la Fundación Restrepo Barco, UNICEF, Defensa Civil y Cruz Roja Colombiana. En los últimos dos años, se resalta también el trabajo del CICR, Corporación Paz y Democracia, la Campaña Colombiana Contra Minas, Pastoral Social, Defensa Civil, Halo Trust, Danish Demining Group (DDG) y el SENA, en la realización de actividades de ERM. Muchos de estos organismos vienen trabajando en ERM desde hace más de 10 años en el país.

Se destaca el programa Pasos Seguros, que se puso en marcha en el año 2019 gracias a una alianza entre la Fundación Restrepo Barco, USAID, Computadores para Educar y Discovery. Se trata de un contenido audiovisual dirigido a niños y a docentes, cuyo objetivo es el de contribuir a la disminución de accidentes por MAP, MUSE y AEI, al incrementar niveles de prevención frente al riesgo en los territorios. Este programa ha priorizado para los siguientes 5 años a los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Arauca, Norte de Santander y Meta. La Procuraduría considera fundamental y resalta la creación de este tipo de programas que contribuyen a la prevención de accidentes por artefactos explosivos en territorio.

Frente a la ERM que realizan algunas OCDH en los municipios donde están asignados para operaciones de desminado humanitario, se identificó una dificultad al llevar a cabo las actividades de ERM, pues en ocasiones no hay consentimiento de la comunidad. Esto se debe a que muchas organizaciones no han tenido la presencia prolongada en el territorio que les permita un acercamiento directo y la construcción de una relación de confianza con las comunidades. Por lo tanto, es fundamental realizar acompañamiento a las OCDH que realizan ERM, con el fin de generar enlaces con la comunidad y mayor confianza para el desarrollo de las actividades.

La ERM representa una medida de prevención esencial para aquellos territorios con contaminación por minas, donde persisten las confrontaciones y la presencia de grupos armados, y en consecuencia el desminado humanitario se hace imposible de llevar a cabo. Es fundamental seguir fortaleciendo las actividades de ERM en estos territorios con el objetivo de prevenir la ocurrencia de accidentes con artefactos explosivos.

4.2 Asistencia Integral a Víctimas (AIV)

En el Estándar Internacional de AIV⁴⁷ se establece que es responsabilidad del Estado proporcionar la asistencia a las víctimas observando los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, no discriminación, participación e inclusión,

⁴⁷ Geneva International Centre for Humanitarian Demining. Victim Assistance. Disponible en: https://www.mineactionstandards.org/en/standards/document-detail/?tx_imas_document%5Bdocument%5D=296&tx_imas_document%5Baction%5D=show&tx_imas_document%5Bcontroller%5D=Document&cHash=7c2b7e6d5baaad35679a388042c4d607
Consulta realizada el 26 de mayo de 2020

accesibilidad y vulnerabilidad. De la misma manera, determina que la AIV debe tener en cuenta factores como género y diversidad, sostenibilidad, enfoque basado en derechos, y coherencia con el Derecho Internacional Humanitario. Este Estándar Internacional también define a las víctimas de minas como aquellas personas que han sufrido daños, no solo físicos, sino emocionales, psicológicos y menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de un artefacto explosivo. Este instrumento internacional incluye a las familias y comunidades afectadas por el hecho como víctimas.

De acuerdo con el Glosario Nacional de Términos de AICMA,⁴⁸ la AIV de MAP, MUSE y AEI es aquella que cada Estado Parte, que esté en condiciones de hacerlo, proporcionará para el cuidado y rehabilitación de víctimas de artefactos explosivos y su integración social y económica. Comprende todo el proceso desde la asistencia humanitaria hasta la inclusión socioeconómica de la víctima y tiene como propósito garantizar el goce efectivo de sus derechos, para lo cual se adopta un enfoque que atiende a las necesidades específicas de los diferentes grupos de población.

En el mismo documento se señala que según lo contemplado en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, las medidas de atención están dirigidas a brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de la población víctima. Así mismo, la asistencia constituye un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, dirigidos a restablecer los derechos de las víctimas, garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Los artefactos explosivos generan daños indiscriminados en la población que permanece incluso después de finalizada la confrontación armada. En muchas ocasiones, los accidentes por MAP/MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado, generan estigmatización y otras consecuencias sociales, así como pérdida de capacidad laboral en casos en los que la víctima queda en condición de discapacidad. Por ello, la AIV se presenta como un componente fundamental para mitigar los impactos de las afectaciones causadas por los accidentes con minas en las personas.

Desde 1990 al 31 de julio de 2020, se han registrado 11.892 víctimas por MAP/MUSE y AEI⁴⁹ en Colombia. En los últimos años, este ha sido el número de víctimas por año:

⁴⁸ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/170815-EstNal_Glosario.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.

⁴⁹ <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas>

Tabla 7. Víctimas por MAP/MUSE/AEI entre los años 2017-2020

Año	Víctimas Civiles	Víctimas Fuerza Pública	Total
2017	42 (9 menores de edad)	18	60
2018	93 (22 menores de edad)	85	178
2019	63 (11 menores de edad)	48	111
2020 (enero-julio)	57 (14 menores de edad)	30	87

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OACP, 2020.

Los 5 departamentos con mayor afectación, entre el año 2017 y julio de 2020 se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 8. Departamentos con mayor afectación por MAP/MUSE/AEI entre los años 2017-2020

Departamento	Número de víctimas
Antioquia	61
Chocó	24
Guaviare	26
Nariño	127
Norte de Santander	107

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OACP, 2020.

Para la atención a las víctimas, el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo técnico de la entonces Dirección de Acción Integral contra Minas (DAICMA), diseñó en el año 2016 una ruta con cinco etapas de atención, asistencia y reparación: i) rescate y primeros auxilios de la víctima, ii) atención en urgencias y atención médico-quirúrgica, iii) atención médica y hospitalaria, iv) rehabilitación médica, física y psicología, v) inclusión socioeconómica⁵⁰.

Adicionalmente, se resalta el hecho que mediante la ley 1448 de 2011, se reconoce a las víctimas de minas como sujetos de indemnización, y en particular el artículo 189 señala que los NNA tienen derecho a la reparación integral, y a recibir de manera gratuita tratamiento médico y asistencia psicológica para garantizar su plena rehabilitación.

Cabe destacar los rezagos que existen en los procesos de reparación e indemnización administrativa para las víctimas de MAP, MUSE y AEI reconocidas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Acerca de la reparación individual, la UARIV ha informado a la Procuraduría General que del total de población reconocida en el RUV entre 1990 y 2020 (11.732) se han entregado 509 indemnizaciones administrativas, lo que representa apenas un 4% de las víctimas incluidas por este hecho victimizante.

⁵⁰ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/cartilla-rehabilitacion-accesible.pdf>

4.2.1 Avances y dificultades

En el Plan Operativo de AIV, documento fundamental que hace parte del Plan Estratégico 2020-2025 “Colombia libre de sospecha de minas antipersonal”, y que fue aprobado en la Subcomisión de AIV del 6 de mayo de 2020, la Procuraduría reconoce que se haya empleado el término de mina antipersonal de tipo improvisado recomendado por el CICR en el marco de la Conferencia de Oslo en noviembre de 2019⁵¹. De esta manera, la garantía de los derechos de las víctimas se amplía y no se ve limitada por el tipo de artefacto explosivo. Se debe entender que, en el espectro de las obligaciones de la Convención de Ottawa, no hay distinción frente al tipo de artefacto que ocasiona las lesiones o la muerte de una persona. Desde que éste explote por la presencia, proximidad o contacto de una persona y genere daños, nace la obligación de garantizar atención y asistencia a la víctima.

A la fecha de corte de este informe, es relevante mencionar que se está discutiendo si se adopta el Estándar Internacional de Asistencia a Víctimas y aún no existe un Estándar Nacional de Atención a Víctimas, lo que genera un vacío normativo y una falta de claridad en la responsabilidad de las entidades territoriales al momento de atender víctimas. En estricto sentido, no puede hablarse de una “ruta” sin existir un Estándar de Asistencia a Víctimas, ya que la AIV requiere de un desarrollo conceptual que permita entender las etapas de la ruta, las responsabilidades de las entidades e instituciones y el ajuste de las acciones a las necesidades de las víctimas en los territorios. Esto explica que no se hayan implementado rutas de AIV municipales en los municipios de tipología I, es decir los que tienen mayor afectación por artefactos explosivos. De los 199 municipios clasificados como tipología I, con corte a 30 de abril del presente año, solo 9 de ellos tenían ruta municipal de AIV implementada⁵². Por esta razón la Procuraduría ha insistido en la importancia de formular un Estándar Nacional de Atención a Víctimas.

En cuanto al número de víctimas, se evidenció una problemática en torno al subregistro y el manejo de la información. Mientras que la OACP realiza el reporte de víctimas una vez se expide el certificado oficial de la ocurrencia del accidente por parte del Personero, organizaciones con presencia en el territorio tienen un reporte de cifras mucho más alto pues no discriminan el tipo de artefacto y su reporte se realiza en tiempo real.

Con respecto a la certificación que se exige al Personero del municipio donde ocurre un accidente con MAP, MUSE y AEI, la Procuraduría recuerda a la OACP, que el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, en su capítulo 4, establece las condiciones de cobertura, ejecución de recursos, funcionamiento y aspectos complementarios para el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones

⁵¹ Documento presentado en el marco de la Cuarta Conferencia de Examen de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción Oslo, 25-29 de noviembre de 2019. <https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/ICRC-IEDs-working-paper-unofficial-sp.pdf>

⁵² Respuesta de la OACP de junio de 2020 con actualización de tipologías y estado de cada municipio.

y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas y demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud Social y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), por lo tanto, a juicio de este ente de control, exigir la certificación del accidente por MAP, MUSE y AEI a los Personeros, con el fin de prestar los servicios de salud a las víctimas, no corresponde a las funciones de las Personerías.

Precisamente uno de los obstáculos para atender a las víctimas se presenta cuando el Personero Municipal debe certificar la ocurrencia del hecho, dado que éste en muchas ocasiones no tiene los conocimientos técnicos para identificar el tipo de artefacto explosivo y el certificado del accidente juega un papel fundamental en la activación de la ruta cuando se presenta un accidente. Al respecto, el CICR le informó a la Procuraduría su preocupación sobre la necesidad que existe de obtener una certificación de ocurrencia del accidente para poder acceder a atención y asistencia inmediata, y sobre las dificultades que se están presentando en los territorios al expedir este certificado cuando se tienen dudas sobre la calidad de la víctima: como civil, excombatiente o presuntamente vinculada a algún grupo armado organizado. La Procuraduría resalta la importancia de diferenciar entre la obligación de atender a la persona accidentada de inmediato, sin importar su calidad de civil o combatiente en el marco de un conflicto armado, y la necesidad de expedir una certificación del accidente para efectos del ingreso de la persona al RUV y que ésta pueda acceder a las medidas de asistencia y reparación específicas que contempla la Ley 1448 de 2011.

Se ha observado que en las diferentes etapas de la Ruta de AIV del Ministerio de Salud, no se tiene en cuenta la realidad del territorio. En este sentido, al momento de brindar una atención oportuna, existen muchas brechas, debido a que la gran mayoría de accidentes ocurren en zonas rurales donde no hay capacidades ni infraestructura en salud, y se requiere el traslado de la víctima a cabeceras municipales o ciudades donde haya condiciones para su atención. En estos casos se presentan obstáculos para la atención, como son los costos del traslado y el alojamiento de la víctima y sus familiares y los gastos de atención en salud, entre otros.

Adicionalmente, dado que la ruta es integral, y por tanto también incluye la rehabilitación física y psicológica, implica la adecuación en territorio de infraestructura para ello. Lo anterior debe articularse con la UARIV, como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.

Asimismo, preocupa a este órgano de control que no haya una aplicación de enfoques diferenciales en la AIV. Por ejemplo, en el 2019, hubo 11 víctimas menores de edad y en los primeros seis meses del 2020, se presentaron 15 víctimas menores de edad. Por lo anterior, es importante contar con acciones diferenciales para la atención de niños, niñas y adolescentes; así como para las mujeres víctimas de MAP, MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado, que representan el 5% del total de víctimas en el país, y para aquellas que asumen el papel de cuidadoras del sobreviviente. Adicionalmente, debe aplicarse el enfoque

étnico para la AIV, pues la presencia de artefactos explosivos en los territorios ha dejado una afectación especial en comunidades indígenas y afrodescendientes.

En el marco del desarrollo de las dos últimas Subcomisiones Técnicas de AIV a las que la Procuraduría ha asistido⁵³, se evidenció un vacío en la atención a las víctimas de la Fuerza Pública. Aunque el 60% de las víctimas por MAP/MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado son miembros de la Fuerza Pública, la estrategia de AIV de la OACP no contempla a este grupo de personas como víctimas que también tienen derecho a que se les garantice una atención, asistencia y rehabilitación integral. Como garantes de la atención a víctimas de la Fuerza Pública, el Ministerio de Defensa Nacional debe coordinar acciones con la OACP y la UARIV en materia de AIV para este tipo de víctimas.

Finalmente, la Procuraduría resalta el trabajo y la cooperación del CICR en los territorios para la AIV, el cual ha sido un apoyo fundamental que complementa las obligaciones que tienen las entidades nacionales y territoriales en la materia.

4.3 Desminado Humanitario

El Glosario Internacional de términos, definiciones y abreviaturas de AICMA⁵⁴ señala que las actividades de desminado humanitario (DH) conducen a la eliminación de los peligros de artefactos explosivos, incluyendo estudios técnicos, mapeo, limpieza, marcado, documentación posterior al despeje, enlace comunitario de AICMA y la entrega de tierras despejadas, también establece que el desminado puede ser realizado por diferentes tipos de organizaciones como ONG, empresas comerciales, equipos nacionales de AICMA o unidades militares. Igualmente, determina que el desminado puede ser de emergencia o de desarrollo.

Según la IMAS 04.10⁵⁵, el DH consiste en el conjunto de actividades que se llevan a cabo en conjunto con la comunidad, para liberar un territorio de artefactos explosivos, para que las tierras puedan ser utilizadas por la población. Las actividades de desminado humanitario en Colombia se rigen por los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario elaborados por la autoridad competente del Gobierno Nacional, los Estándares Internacionales para la Acción contra Minas y los Principios de Humanidad, Neutralidad e Imparcialidad consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1991.

⁵³ Las últimas dos Subcomisiones realizadas fueron el 9 de diciembre de 2019 y 6 de mayo de 2020

⁵⁴ Geneva International Centre for Humanitarian Demining. Glossary of mine action terms, definitions and abbreviations. Disponible en: https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/Glossary_of_mine_action_terms_and_abbreviations_Ed.2_Am.10.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020

⁵⁵ Geneva International Centre for Humanitarian Demining. https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/Glossary_of_mine_action_terms_and_abbreviations_Ed.2_Am.10.pdf

El Glosario Nacional General de Términos de AICMA⁵⁶ menciona que el Desminado Humanitario (DH), es la asistencia humanitaria provista a las comunidades afectadas por las MAP, las MUSE y los AEI siguiendo los Estándares Internacionales de la AICMA, los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario y los Principios Humanitarios consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Adicionalmente, señala que las actividades de DH son reguladas por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IIDH), creada mediante el decreto 3750 de 2011. 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.

En el glosario se destaca también la diferencia entre el DH y el Desminado Militar, definiendo a este último como los procedimientos que ejecutan grupos especializados en tareas de antiexplosivos de las Fuerzas Militares para la detección y destrucción de los artefactos explosivos, con el fin de facilitar la movilidad y protección de las unidades de maniobra durante el desarrollo de las operaciones militares. Estos procedimientos no están vinculados con la AICMA.

En el Estándar Nacional de Gestión Territorial⁵⁷ se reitera que el DH, como asistencia humanitaria que se brinda a las comunidades afectadas por MAP, MUSE y/o AEI, se realiza sobre la base de estándares internacionales, los estándares nacionales y los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Los territorios a intervenir son priorizados y asignados por la IIDH.

En este Estándar también se aclarara que para los Estándares Nacionales de DH se entiende como zona toda división territorial cuyos límites son objetivamente verificables y que la IIDH podrá asignar zonas tales como: municipios, Resguardos Indígenas, Territorios Colectivos (comunidades afrocolombianas), veredas, corregimientos, zonas priorizadas para restitución de tierras y retorno de población desplazada, Parques Naturales Nacionales y cualquier otra división territorial que sea objetivamente verificable.

Desde 2016, la que era entonces la Dirección Descontamina recurrió a un ejercicio metodológico en el cual dividió a los 1.122 municipios del país en cuatro tipologías⁵⁸, basados en los eventos de contaminación por artefactos explosivos en los últimos años: tipo I- municipios con alta afectación, tipo II- municipios con media afectación, tipo III- municipios con baja afectación y tipo IV- municipios sin reporte de afectación. Finalmente, también se

⁵⁶ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/170815-EstNaL_Glosario.pdf. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.

⁵⁷ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Estándar Nacional de Gestión Territorial. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/171129-EN_GT.pdf. Consulta realizada el 29 de mayo de 2020.

⁵⁸ No se tiene en cuenta Barrancominas, Guainía que desde diciembre de 2019 es el municipio no. 1.123 de Colombia. (Creado mediante Ordenanza 248 de 2019 de la Asamblea Departamental)

incluyó la categoría de “Plan de Intervención DH “, que corresponde a aquellos municipios que contaban con un plan de desminado antes del año 2016.

La OACP reportó en la IIDH del mes de junio de 2020, una actualización en la clasificación de los municipios, en la que incluyó a 549 que han tenido intervención de desminado humanitario o ya han sido liberados de sospecha. Asimismo, reportó 573 municipios como tipología I, II y III, que no cuentan con Plan de Intervención, ni con estado de intervención porque no han sido intervenidos.

En la siguiente tabla se presenta el número de municipios por tipología y el estado de intervención tanto del año 2016, como con fecha de corte a diciembre de 2019:

Tabla 9. Estado actual de intervención municipal en Desminado Humanitario según tipologías

Tipología	Estado de intervención	Número de municipios (2016)	Número de municipios (2020)
I alta afectación	Libre de sospecha	22	N/A
	Por priorizar	95	N/A
	Asignado con operaciones de DH	82	N/A
	Total de municipios	199	71
II media afectación	Libre de reporte de sospecha	7	N/A
	Libre de sospecha	168	N/A
	Por priorizar	53	N/A
	Asignado con operaciones de DH	63	N/A
	Total de municipios	291	81
III baja afectación	Libre de reporte de sospecha	158	N/A
	Libre de sospecha	7	N/A
	Por priorizar	13	N/A
	Priorizado	1	N/A
	Asignado con operaciones de DH	4	N/A
	Total de municipios	183	14
IV sin reporte de afectación	Libre de reporte de sospecha	14	N/A
	Libre de sospecha	1	N/A
	Por priorizar	4	N/A
	Sin reporte de afectación	407	N/A
	Asignado con operaciones de DH	1	N/A
	Cualificación de información	2	N/A
	Total de municipios	429	407
Plan de Intervención DH	En intervención	6	156

	Libre de sospecha	14	212
	Libres de reporte (Consejos de Seguridad)	N/A	179
	En proceso de cualificación de información	N/A	2
	Total de municipios	20	549
		1.122	1.122

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la OACP, junio 2020.

Es importante anotar que la Procuraduría ha venido insistiendo a la OACP sobre la necesidad de actualizar la clasificación de los municipios, teniendo en cuenta los contextos cambiantes en los territorios y las dinámicas de violencia que se han venido transformando desde el año 2016 cuando se hizo la clasificación por tipologías. La actualización reciente de tipologías únicamente cambió significativamente en que los municipios que ya han sido intervenidos se clasifican dentro de la categoría Plan de Intervención DH. Sin embargo, no se volvió a actualizar la tipología del municipio según nivel de contaminación. Por lo tanto, la Procuraduría continúa resaltando la necesidad de que haya una clasificación rigurosa de los municipios de acuerdo con la afectación en cada territorio, teniendo en cuenta no solo los accidentes o incidentes reportados en los últimos años, sino la información de inteligencia y el conocimiento de las comunidades.

Actualmente, hay dos operadores estatales que llevan a cabo operaciones de desminado humanitario: la Brigada de Desminado Humanitario del Ejército Nacional (BRDEH) y la Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina colombiana (AEDIM). Como se mencionó anteriormente, con la Ley 1421 de 2010 y su posterior reglamentación, se aprobó la realización de actividades de desminado por parte de las OCDH, tras la primera prórroga para el cumplimiento de las obligaciones de la Convención de Ottawa.

La primera organización que se acreditó para realizar desminado humanitario fue The Halo Trust en el año 2012. Posteriormente llegó MAG (Mine Action Group), quien ya venía realizando ERM en el país. Igualmente, llega al país la Fundación Suiza para el Desminado (FSD) e inician sus procesos de acreditación. A la fecha FSD es asesor técnico de la OACP y no realiza desminado humanitario. La organización Humanity & Inclusion venía realizando ERM y se acredita como operador de desminado en el año 2015. Posteriormente, surge la idea de crear organizaciones nacionales y se acredita a la Campaña Colombiana contra Minas (CCCM) y Attex en el año 2016. Asimismo, llegan al país Perigeo y, en el marco de las negociaciones de paz entre el Gobierno y las Farc-EP en La Habana, se acredita el Danish Demining Group (DDG) y Ayuda Popular Noruega (APN). Cabe aclarar que DDG tenía presencia en Colombia desde el año 2011 con diferentes programas de ERM y asesoría en materia de acción contra minas.

La Procuraduría lamenta la reciente suspensión de trabajos y operaciones en Colombia por parte de la organización Ayuda Popular Noruega (APN), por ajustes presupuestales al interior de la organización y por los altos costos de la intervención en territorios que resultaron en una baja densidad de contaminación en las zonas asignadas a la organización; y Perigeo, por

falta de recursos económicos. Lo anterior significa una pérdida de capacidad en materia de desminado que sin duda puede afectar el avance decidido en el propósito de tener un país libre de minas.

Hoy se encuentran acreditadas y realizan operaciones de desminado humanitario las siguientes organizaciones civiles:

Tabla 10. Organizaciones Civiles de Desminado (OCDH) Humanitario acreditadas

OCDH	Fecha de primera acreditación para realizar operaciones
Humanity & Inclusion (HI)	16 de octubre de 2015
Halo Trust	12 de noviembre de 2012
Atexx	2 de septiembre de 2016
Campaña Colombiana contra Minas (CCCM)	26 de julio de 2016
Danish Demining Group (DDG)	31 de marzo de 2017
Humanicemos DH	A la espera de acreditación del personal

Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta de las OCDH a requerimiento escrito (abril, 2020).

La organización Humanicemos DH, conformada por excombatientes de las Farc-EP, con posterioridad a la fecha de corte de este informe logró la acreditación de 17 personas para realizar operaciones de desminado humanitario, hecho que resalta la Procuraduría pues aunque la organización se creó en agosto de 2017, aún no había podido iniciar operaciones debido a dificultades en su acreditación como organización, acreditación de personal, entre otras, por lo que se espera que con la acreditación de este personal, pueda iniciar operaciones en el corto plazo. La Procuraduría ha insistido en que el proyecto salga adelante como parte de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final y como una medida de reincorporación con enfoque reparador que se abordará más adelante.

Es importante resaltar que muchas de estas OCDH contratan el personal directamente en la región, por lo que su presencia y actividades desplegadas son una oportunidad de generación de empleo en los territorios. Adicionalmente, el conocimiento que las personas provenientes de la región puedan tener sobre ubicación de artefactos explosivos es un aspecto positivo para avanzar en las operaciones de desminado humanitario.

La acreditación de las organizaciones es realizada por el Ministerio de Defensa Nacional y avalada por la CINAMAP. Sin embargo, dicha acreditación no significa que inmediatamente pueden iniciar operaciones de DH, pues posterior al proceso de acreditación de la organización, se debe acreditar al personal y se deben asignar los municipios que serán intervenidos por la organización.

En este sentido, el artículo 14 del Decreto 3750 de 2011 establece la obligación que le asiste al Gobierno Nacional de asegurar y controlar la calidad de las Actividades de Desminado Humanitario. Para ello, el Gobierno ha suscrito acuerdos con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el PNUD a través de UNMAS para los procesos de monitoreo externo al que se deben someter las organizaciones. Estos organismos se encargan de evaluar al

personal de la organización para acreditarlo como operador de desminado humanitario, examinar las máquinas y caninos detectores de minas de las organizaciones y hacer el monitoreo de las operaciones en cada una de las fases. En Colombia, el Estándar de Gestión de calidad es el documento que contiene los lineamientos y requisitos para adelantar el monitoreo externo. Los procesos de monitoreo externo son herramientas para otorgar determinadas garantías a quienes realizan el desminado humanitario. De conformidad con lo consagrado en el artículo 14 del Decreto 3750 de 2011, la Procuraduría podrá desarrollar labores de acompañamiento en los procesos de monitoreo, a fin de garantizar un enfoque de derechos y de protección de la población civil.

En el marco de las sesiones de la IIDH, se priorizan las zonas para desminado humanitario, se determinan aquellas donde se realizará el desminado humanitario y se asignan las actividades de desminado humanitario a las organizaciones⁵⁹. Según el artículo 12 del Decreto 3750 de 2011, se tendrá en cuenta la situación de seguridad, la contaminación por minas, la información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo y la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares, para la priorización y asignación de las zonas.

El desarrollo mismo de las operaciones consta de las siguientes etapas⁶⁰:

- Estudio no técnico: se recolecta toda la información sobre la presencia o sospecha de artefactos explosivos en la zona. Una vez recolectada la información se realiza una investigación en terreno con participación activa de la comunidad, para verificar la información preliminar y determinar qué áreas pueden clasificarse como peligrosas.
- Estudio técnico: se realiza en un área que ha sido identificada con estudio no técnica como peligrosa. Consta de intervenciones técnicas para determinar la contaminación del área, mediante el registro, reporte y mapeo de información específica, que permite determinar si es necesario implementar operaciones de despeje o si el área peligrosa es susceptible de ser cancelada de forma total o parcial.
- Despeje o remoción: son todas las tareas o acciones tendientes a la destrucción de los artefactos explosivos en las áreas peligrosas confirmadas. Las técnicas empleadas son: i) inspección manual del terreno, ii) máquinas barreminas y iii) uso de caninos detectores de minas.

4.3.1 Avances y dificultades

Según el Plan Estratégico 2020-2025, hay 391 municipios sin sospecha de minas: 212 liberados mediante operaciones de desminado humanitario y 179 liberados de reporte en

⁵⁹Decreto 3750 de 2011, artículo 6.

⁶⁰ <http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Paginas/DesminadoHumanitario.aspx>

sesiones de Consejos municipales de seguridad. Asimismo, señalan que 156 municipios se encuentran asignados para operaciones de desminado. La Procuraduría reconoce las anteriores cifras como un avance en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención de Ottawa. Sin embargo, es urgente priorizar 165 municipios que presentan afectaciones y que aún no han sido priorizados y asignados. El avance en la priorización, asignación y desarrollo efectivo de operaciones de desminado humanitario en los 165 municipios que aún no han sido priorizados, permitirá cumplir con los compromisos adquiridos por Colombia a 2025. Finalmente, entre el año 2017 y julio de 2020, se han realizado 4.700 estudios no técnicos (ENT), 254 estudios técnicos (ET) y 511 operaciones de despeje o remoción⁶¹.

Por otra parte, la Procuraduría General, a través de la interlocución con los diferentes actores del sector ha identificado dificultades que permiten dar cuenta de la situación actual de las operaciones en Colombia.

Uno de los mayores obstáculos en materia de operaciones de desminado humanitario es la situación de seguridad en muchos municipios que tienen una alta afectación por artefactos explosivos. Si bien a las organizaciones se les asigna una zona, se han presentado amenazas por parte de grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados. Estas situaciones han obligado a las OCDH a suspender su intervención en varias zonas que tienen asignadas para operar y dejar los territorios contaminados con artefactos explosivos, con los riesgos que esto implica para las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes⁶².

En el mismo sentido, frente a los conceptos de seguridad de los territorios, como se mencionó anteriormente el concepto que se tiene en el orden nacional, en ocasiones no corresponde con el que se da en el orden territorial. Si a una organización se le asigna una zona cuyas condiciones de seguridad no son aptas para operar, los operadores no podrán entrar a territorio porque también deben garantizar la seguridad de sus empleados. Esta situación impide que puedan mostrar resultados operacionales, lo que podría afectar su proceso de reacreditación.

La Procuraduría General, en el marco de lo establecido en el Decreto 3750 de 2011, desde noviembre de 2019, ha asistido a estos espacios como invitada, y ha podido evidenciar la falta de claridad que existe sobre los criterios utilizados para asignar zonas y municipios para desminar, así como las medidas para gestionar los riesgos existentes en los territorios y garantizar seguridad. La siguiente tabla muestra el número de municipios asignados a cada operador, y que se encuentran en estado de intervención o por intervenir:

⁶¹ Información de la OACP, Grupo AICMA. junio de 2020.

⁶² Esta información fue puesta en conocimiento a solicitud de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, en reuniones de seguimiento preventivo con las OCDH y solicitudes de información por escrito realizadas entre marzo y abril de 2020.

Tabla 11. Número de municipios asignados por cada ODH

Organización	Número municipios asignados para desminado
BRDEH	101
AEDIM	9
HI	10
The Halo Trust	27
Atexx	4
CCCM	11
DDG	4
Humanicemos DH	1
Perigeo	4
Total	171

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OACP, (junio 2020)

Si bien se mencionó anteriormente que a la fecha hay 156 municipios asignados, la tabla arroja un total de 171 municipios asignados, bajo el entendido de que un municipio puede ser asignado a más de un operador. Asimismo, esta información da cuenta de la diferencia sustancial entre las asignaciones a la BRDEH versus las asignaciones a las organizaciones civiles. Frente a esto último, cabe resaltar que lo que preocupa a la Procuraduría es la falta de claridad sobre los criterios al momento asignar los municipios, pues es un factor fundamental para la planeación de los recursos de las OCDH que hacen presencia en el país y cuyo objetivo principal es liberar tierras de la presencia de MAP, MUSE y AEI.

En cuanto a la asignación de tareas de desminado, el hecho de enviar varios operadores a municipios aledaños, y no tener una micro focalización previa con criterios específicos, representa un desgaste significativo en materia de recursos humanos y financieros y, además, no permite que los operadores civiles puedan tener un acercamiento real con la comunidad y una generación de confianza que eventualmente permita mitigar situaciones de riesgo por presencia de grupos armados. Además, un municipio está compuesto por diferentes zonas y extensiones con distintas situaciones de seguridad. Es necesario pensar en la focalización de municipios y posterior asignación, pues realmente no hay eficacia ni eficiencia en las operaciones.

En cuanto a la desasignación de municipios, bien sea por razones de seguridad o por falta de presupuesto que impidan el desarrollo de operaciones, no existe una normatividad unificada que se aplique por igual a todos los operadores de desminado, entiéndase organizaciones civiles, Brigada y AEDIM, al no existir un protocolo o procedimiento claro sobre la desasignación y reasignación de municipios, las reglas no son claras para todos los operadores.

Igualmente, se presentan dificultades al momento de iniciar y hacer seguimiento a las operaciones, pues en ocasiones los procesos de monitoreo externo no están articulados con

la autoridad nacional como coordinadora de las actividades de desminado humanitario, o son interpretados de forma diferente por quienes realizan el trabajo de monitoreo, las organizaciones y la autoridad nacional. Esto ocasiona que las organizaciones se vean afectadas en términos de tiempo y recursos, lo que sin duda puede llegar a afectar su permanencia en el país. Por ejemplo, los desminadores son entrenados y pasa mucho tiempo mientras son evaluados operacionalmente y certificados para poder iniciar operaciones, lo que naturalmente representa tiempos muertos e incrementa los costos de operación.

Asimismo, no existe una interpretación unificada de las normas y estándares de carácter técnico que rigen las actividades de monitoreo externo, lo que implica que no haya claridad sobre el conjunto de registros que deben ser aplicados por el componente de monitoreo externo. Por lo tanto, la Procuraduría insiste en que es fundamental contar con un procedimiento unificado [66] para el monitoreo externo de las operaciones, que se rija por los procedimientos internacionales (IMAS 7.40)⁶³; aún más ahora que entrará Humanicemos DH a operar con el monitoreo del PNUD, a través de UNMAS, y debe garantizarse la igualdad en las evaluaciones y las condiciones de todas las organizaciones, independientemente del organismo que realice el monitoreo externo. Frente a lo anterior, cabe resaltar que, a la fecha de corte de este informe, a pesar de que se han realizado esfuerzos de coordinación y se ha avanzado en el desarrollo de normas técnicas nacionales con el ICONTEC, UNMAS no ha recibido mediante un canal oficial, instrucciones por parte de la OACP sobre los lineamientos guía que debería utilizar ni los registros propios de la labor de monitoreo externo y evaluación operacional (entiéndase reportes de monitoreo, listas de chequeo, matriz de no conformidades y normas que debe seguir).

Por otro lado, es importante mencionar que la Subcomisión Intersectorial Técnica de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario, que como se mencionó anteriormente es creada por la Ley 752, no ha sesionado en los últimos 3 años y no se cuenta con información precisa sobre la última fecha en que fue convocada y sesionó, así como sus resultados. Esta Subcomisión es de relevancia, teniendo en cuenta que una de las obligaciones del Estado Colombiano, es identificar todas las zonas donde se sepa o sospeche que hay MAP, adoptar medidas para que todas las MAP tengan perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios y asegurar la exclusión de civiles, como la educación en el riesgo para las comunidades afectadas y la marcación de las áreas cuando es posible y esto no representa un mayor riesgo para las mismas, hasta que todas las MAP hayan sido destruidas. Vale la pena señalar que ni en el Plan Estratégico 2020-2025 ni en el Plan Operativo de Desminado Humanitario, se plantean objetivos, actividades ni indicadores que permitan identificar cuándo cumplirá el país con este compromiso internacional, por lo que se ha recomendado a la OACP la activación del trabajo de la Subcomisión en el menor tiempo posible.

Aunque el espíritu de la Ley 759 de 2002 en su artículo 7 y 18, atribuye al Ministerio de Defensa Nacional la tarea entre otras, de adelantar labores de detección, señalización y

⁶³ <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/IMAS-07-40-Ed2.pdf>

georreferenciación de áreas de peligro, no se han observado avances en la materia. Con respecto a lo anterior, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 30 de octubre de 2013 estableció la responsabilidad extracontractual del Estado en cabeza de la Nación-MDN⁶⁴ por incumplir la obligación de detectar, limpiar y destruir artefactos explosivos. Por lo anterior, se recomienda concretar una estrategia que permita definir con precisión áreas peligrosas, para así poder avanzar en las actividades encaminadas al cumplimiento de la obligación de eliminación de los peligros explosivos establecida en el artículo 5 de la Convención de Ottawa.

5. AICMA y su articulación con otras políticas

5.1. AICMA y la Política Pública de Víctimas y Restitución de Tierras

La Ley 1448 de 2011 “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, aprobada el 10 de junio de 2011, se expidió, entre otras, con el propósito de restituir millones de hectáreas de tierras abandonadas o despojadas como resultado de abusos y violaciones a los derechos humanos. Adicionalmente, crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), que está integrado por “entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial, encargados de formular y ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, dirigidos a la atención y reparación integral de las víctimas; así como las demás organizaciones públicas o privadas encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la ley”⁶⁵.

⁶⁴ Consejo Estado. [...] por falla del servicio ante el incumplimiento de los deberes internacionales y constitucionales de detección, señalización, limpieza y eliminación de las minas antipersonales (Convención de Ottawa). Extracto: “La Sala considera que de acuerdo con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos, el título de imputación en el cual se enmarca la responsabilidad del caso sub examine, es la falla del servicio por incumplimiento u omisión de deberes normativos por parte de la entidad demandada - MINISTERIO DE DEFENSA, por violación a lo contenido en las leyes y Tratados internacionales, en este caso, la Convención de Ottawa. [...] Para la Sala, es inconcebible que el Estado a sabiendas de la situación descrita no haya adoptado acciones y medidas de protección, vigilancia y seguridad en este municipio, dejando a la población civil a la merced de los grupos armados subversivos, violando así el deber constitucional establecido en el artículo 2 C.N, que manifiesta inmerso dentro de los fines esenciales del Estado, entre otros, el deber de protección a las personas y a sus bienes, con miras a la convivencia pacífica fundamento de nuestro Estado Social de Derecho. [...] Adicionalmente, según lo estipulado en la Convención de Ottawa aprobada por el Estado Colombiano mediante la Ley 554 de 2000, este se comprometió a destruir las minas antipersonal que existan en su territorio o por lo menos a asegurarlas, como lo estipula el numeral 2 del art. 1. [...]. De lo antes expuesto, se observa que la entidad demandada en el caso en cuestión no aportó prueba alguna que demostrara el cumplimiento de los deberes normativos impuestos, atinentes a: la detección, señalización, georreferenciación de áreas de peligro, limpieza y eliminación de las minas antipersonal. Concluyendo entonces que al no demostrar las labores de erradicación las minas antipersonales, los procedimientos llevados a cabo para asegurar su destrucción, las campañas de concientización e información dirigidas a la comunidad, la demarcación respectiva de las minas queda probada la falla del servicio por omisión. Frente a lo cual, cabe precisar que el Estado en estos casos asume la posición de garante que se desprende de la obligación que emana del artículo 2 de la Constitución Política, disposición según la cual” las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...”

⁶⁵ Departamento Nacional de Planeación. Institucionalidad para la atención, asistencia y reparación a las víctimas. Disponible en: <https://pazvictimas.dnp.gov.co/Como-se-responde-a-los-efectos-del->

5.1.1. AICMA y la Política Pública de Víctimas

El contexto territorial y la periodización que se expone en este informe da cuenta tanto de la dimensión de las afectaciones causadas por las MAP, MUSE y AEI en varias regiones del país y sobre diversas poblaciones, así como del proceso de evolución de la política de Acción contra Minas. Esta política se ha articulado con otros desarrollos institucionales y normativos que buscan la prevención de violaciones a los derechos humanos, la protección de comunidades y personas en riesgo y la atención de las víctimas del conflicto armado, como se verá a continuación.

Con la Ley 759 de 2002 se establecen los objetivos para cumplir con las obligaciones asumidas en la Convención de Ottawa. A partir de este momento, la AICMA comienza a desarrollarse para avanzar en la respuesta a las necesidades del país. La jurisprudencia que surge de la Sentencia T-025 de 2004 identificó como factor de riesgo asociado al desplazamiento forzado la contaminación por MAP, MUSE y AEI, e hizo llamados para la protección especial de NNA, comunidades indígenas y afrocolombianas y personas en situación de discapacidad, así como, sobre la necesidad de desarrollar una política orientada en la prevención de riesgos de violaciones a los derechos humanos.

La Ley 1448 de 2011 incluyó dentro de los hechos victimizantes por los cuales se reconoce a las víctimas del conflicto armado para efectos de la reparación integral, las afectaciones provocadas por MAP, MUSE, AEI y atentados terroristas (que en muchos casos involucran el uso de artefactos explosivos). De esta manera, incorporó dentro de algunos de sus artículos la necesidad de vincular la política de AICMA con la protección integral a las víctimas, estableciendo lo siguiente:

- Dentro del Artículo 149 referido a las obligaciones en materia de Garantías de No Repetición, se establece que para cumplir con estas obligaciones se requiere del “Fortalecimiento técnico de los criterios de asignación de las labores de desminado humanitario, el cual estará en cabeza del Programa para la Atención Integral contra Minas Antipersonal”.
- En el Capítulo III, Artículo 160, se estableció que el entonces Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas sería parte de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- En el Título VII sobre Protección Integral a los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas se estableció que los NNA tendrán derecho a: “A la protección contra toda forma de violencia, perjuicio o abuso físico o mental, malos tratos o explotación, incluidos el reclutamiento ilícito, el desplazamiento forzado, las minas antipersonal y las municiones sin explotar y todo tipo de violencia sexual.”

conflicto/Paginas/institucionalidadparalaatencionasistenciareparacionalasvictimas.aspx. Consulta realizada el 08 de junio de 2020.

- Así mismo, se establece que en el Artículo 189 que “todos los niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados tendrán derecho a la reparación integral. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados tendrán derecho a recibir de manera gratuita y por el tiempo definido según criterio técnico-científico tratamiento médico, prótesis, órtesis y asistencia psicológica, que garanticen su plena rehabilitación”.

Además de esto, el Decreto 4800 de 2011 estableció que:

- El Programa Presidencial para la AICMA haría parte de las fuentes de información del Registro Único de Víctimas
- El Programa Presidencial haría parte del Subcomité de Sistemas de Información, del Subcomité de Atención y Asistencia, Subcomité de Medidas de Rehabilitación, del Subcomité de Restitución, y del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.

Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 por medio de los cuales se establecen los criterios para la atención, prevención, protección y reparación integral de las personas de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado también contienen líneas para garantizar los derechos de las personas de estas comunidades víctimas de MAP, MUSE y AEI. Especialmente el Decreto 4633 se refiere a la necesidad de garantizar la protección de niñas y niños indígenas víctimas de MAP, a que la AICMA sea parte fundamental de las estrategias institucionales para la protección de los territorios colectivos y al desarrollo de adecuaciones institucionales para la atención a víctimas indígenas (Ver: Artículos 52, 70 y 177).

Cabe destacar que, para el caso de las comunidades indígenas, se establecen criterios para entender las afectaciones por minas en sus dimensiones individuales y colectivas, en donde la AICMA se entiende como un mecanismo para la protección de los territorios colectivos, en tanto permite el uso y goce efectivo del territorio por parte de la población. Adicionalmente, señala que las adecuaciones institucionales⁶⁶ deben atender las necesidades específicas desde el enfoque diferencial, incluyendo el reconocimiento y articulación con las autoridades étnicas.

En consecuencia, con estos presupuestos de la Política de Víctimas, el Acuerdo de Paz también concibió que el desarrollo de acciones de los componentes de la AICMA contribuye a garantizar la seguridad de comunidades víctimas del conflicto armado y especialmente en

⁶⁶ “Artículo Artículo 177. ADECUACIONES INSTITUCIONALES PARA LA ATENCIÓN DE VÍCTIMAS INDIGENAS DE MAP/MUSE. El Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República adoptará las medidas necesarias para diseñar y ejecutar una estrategia especial de Acción Contra Minas Antipersonal en territorios indígenas que incluya desminado humanitario; asistencia, rehabilitación y reparación de víctimas individuales y colectivas; destrucción de minas almacenadas; campañas de prevención y educación de la población civil; campañas de concientización y educación de la fuerza pública, y todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento del Tratado de Ottawa, en coordinación con las autoridades indígenas de cada territorio.”

contextos de sustitución de cultivos⁶⁷. Así mismo, en el Capítulo Étnico se estableció la necesidad de desarrollar un Programa de Desminado y Limpieza para atender de manera prioritaria algunos territorios y pueblos étnicos afectados por la contaminación por minas y el impacto de la victimización sobre sus poblaciones⁶⁸.

En conclusión, estas acciones señaladas en el marco de la Política de Víctimas y el Acuerdo de Paz, enfocadas en atender las necesidades de comunidades víctimas del conflicto armado, dan cuenta de una concepción de la Acción Integral Contra Minas como un factor de protección colectiva y territorial; como una medida de prevención para atender contextos donde persisten las afectaciones y donde se requiere prevenir nuevas violaciones a los derechos humanos; como una acción necesaria en procesos de restitución de tierras; y como un factor que contribuye a la reparación integral y a la atención especializada de las víctimas de MAP, MUSE y AEI.

5.1.1.1. Avances y dificultades en materia de articulación

Como se presentó en la periodización, desde el año 2007 (con 978 víctimas) comienzan a reducirse de manera significativa los reportes de víctimas de MAP y AEI. Para el año 2011 se registraron 566 víctimas y aunque hubo un ligero repunte en 2012 con 589 víctimas, en adelante disminuyeron los accidentes registrándose 89 víctimas en el año 2016, cuando se firma el Acuerdo Final para la Paz.

Esta situación es posible gracias a varios factores: el desescalamiento del conflicto en medio del proceso de diálogo y negociación con la guerrilla de las Farc-EP (2012-2016); el desarrollo de labores de organizaciones civiles de desminado humanitario (2011 a la fecha); y el crecimiento de áreas despejadas en labores de desminado humanitario⁶⁹. Estos procesos, como ya se vio, son concomitantes con el desarrollo institucional encaminado a la atención

⁶⁷ Como se verá más adelante, dentro del Plan Marco de Implementación se definieron indicadores para desarrollar el Componente de condiciones de seguridad para las comunidades y territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, el cual implicaba acciones de desminado humanitario, ERM y el desarrollo de estrategias con comunidades Étnicas. Algunas metas en materia de la contribución de la AICMA en los procesos de sustitución fueron establecidas en el Plan Estratégico 2020-2025: “La articulación de las operaciones de liberación de tierras se ha coordinado para 24 municipios de un total de 46 municipios priorizados en PNIS. Esto representa una articulación actual en el 43 % de los municipios PNIS.” ([https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf))

⁶⁸ De acuerdo con el Capítulo Étnico: “Se atenderá de manera prioritaria los casos del pueblo EMBERA ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia, los del pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare, el pueblo Nukak departamento del Guaviare, en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí y el del pueblo Awá en el departamento de Nariño. También los casos de los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca”. Estos territorios y Pueblos en particular, como se observó en la periodización y territorialización continúan aun en riesgo por la persistencia de la violencia, la operación de grupos armados ilegales que usan minas y artefactos explosivos, y afectados por situaciones de desplazamiento forzado y confinamiento.

⁶⁹ Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz reporta que entre 2007 y el 17 de Julio de 2020 han sido despejadas mediante operaciones de Desminado Humanitario 335.785.57 metros cuadrados, en regiones como Meta, Montes de María y el Oriente Antioqueño.

y reparación de las víctimas y a la construcción y fortalecimiento de mecanismos para la prevención de violaciones a los derechos humanos y la protección de comunidades en riesgo.

De esta manera la institucionalidad para la AICMA que surge de los compromisos asumidos por el país en la Convención de Ottawa, tiene una relación directa con la institucionalidad creada para la atención a las víctimas. De hecho, en su evolución diferentes programas como el PAICMA, posteriormente la DAICMA, Descontamina Colombia y actualmente el Grupo AICMA de la OACP, han hecho parte del SNARIV y participan en los espacios institucionales y de coordinación. Como se señaló la AICMA se inscribe en los espacios institucionales de Atención a Víctimas, el Subcomité Nacional de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición y el Subcomité de Sistemas de Información.

Uno de los principales retos de este sistema institucional ha sido la atención articulada y coordinada a los escenarios de riesgo que todavía se mantienen activos en varias regiones del país, zonas donde confluyen intereses de grupos armados ilegales, el control del territorio para el desarrollo de economías ilícitas (principalmente el narcotráfico) y los impactos humanitarios que esto sigue generando sobre comunidades rurales, campesinas, indígenas y afrocolombianas. De esta manera, podría decirse que las acciones institucionales encaminadas a atender estas problemáticas cuentan con un enfoque humanitario, que buscan atender crisis recurrentes, prevenir y proteger.

Sumado a esto, también se ha desarrollado una política de Prevención y Protección cuyos principales ejes son el fortalecimiento de las entidades territoriales, el diseño de herramientas de planeación territorial para la prevención y la protección, y la articulación interinstitucional para atender estas situaciones. El Decreto 1066 de 2015, mediante el cual se organiza el “Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades”, establece que la institucionalidad de la AICMA es parte de las entidades o instancias con responsabilidades en la estrategia de Prevención.

Este escenario institucional plantea varios retos. Aunque la AICMA se inscribe dentro de la institucionalidad de la Política de Víctimas y como parte fundamental de la estrategia de prevención, ha tenido un desarrollo institucional propio, ajustado a las obligaciones internacionales del Estado y a los requerimientos técnicos y operativos para la adecuación de los componentes de prevención (ERM), AIV y Desminado Humanitario al contexto colombiano. Sin embargo, es muy importante destacar que al ser parte de la arquitectura institucional en materia de atención, prevención y protección, el fortalecimiento de las estrategias de la AICMA, resulta fundamental para intervenir las situaciones de riesgo que aún se presentan en varios territorios y aporta a la mitigación de los impactos de la violencia en contextos de crisis humanitaria recurrente y a la implementación de puntos claves del Acuerdo de Paz, por lo que el *enfoque humanitario* de la AICMA tiene toda la relevancia y vigencia.

Desde el año 2016 el país ha enfrentado un escenario de recrudecimiento del conflicto que se ha caracterizado por el incremento de la violencia en los territorios en múltiples niveles. A continuación, se presentan algunos factores que se considera necesario señalar para comprender los impactos de este nuevo ciclo de violencia:

- **Asesinatos selectivos y amenazas a procesos organizativos y comunitarios en los territorios:** Por una parte, se destacan las situaciones de violencia que han impactado a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, representantes de JAC y autoridades étnicas. Esto ha implicado que muchos procesos organizativos y comunitarios, que reivindican los derechos de comunidades campesinas y étnicas, personas en procesos de sustitución de cultivos, reclamantes de tierras y víctimas, se enfrenten a continuos casos de amenazas y asesinatos selectivos.

Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos⁷⁰, entre los años 2016 y 2019 se presentaron 366 homicidios de personas reconocidas como Líderes, Lideresas o Defensores de Derechos Humanos. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil como INDEPAZ dan cuenta de la ocurrencia de 840 asesinatos entre 2016 y 2019. Para lo corrido del año 2020, la Consejería informa que entre enero y junio ha registrado 29 casos de homicidios y registra 27 por verificar. INDEPAZ registra 166 homicidios entre el 1 de enero y el 15 de julio de 2020, y el Programa Somos Defensores reporta 47 casos ocurridos entre enero y marzo de 2020. Estos hechos se han presentado de manera recurrente en Nariño, Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca y Huila.

- **Alta incidencia de situaciones de reclutamiento, uso y utilización de NNA:** En territorios donde se han advertido situaciones de confrontación entre grupos ilegales como Caquetá, Norte de Santander, Choco, Arauca, Antioquia, Sur de Bolívar, Nariño, Cauca y Putumayo, se ha identificado el riesgo del reclutamiento, uso y utilización de NNA, situación que se ha agravado durante la pandemia por las dificultades de activar mecanismos institucionales eficaces de prevención y protección⁷¹.

⁷⁰ Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2020). SEGUNDO INFORME DE HOMICIDIOS CONTRA LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES/AS DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA. Periodo de análisis del 01 de abril al 30 de junio del 2020. La Consejería ha realizado tres informes entre enero y junio de 2020 que recogen la información recopilada por la Fiscalía Nacional y el Cuerpo Elite de la Policía Nacional que dan cuenta del impacto de los asesinatos. En 2016 registraron 61 homicidios, el 2017 84, en 2018 114 y en 2019 107, mientras que para el año 2020 informan de 27 casos confirmados y 29 por verificar entre el 1 de enero y el 30 de junio.

⁷¹ El señor Procurador General advirtió de esta situación a la Fiscalía General el pasado 9 de Junio, informando que: “por información de la COALICO (Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado), la Defensoría del Pueblo, la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en Colombia, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Fundación Paz y Reconciliación, la Fuerza Pública, organizaciones indígenas, líderes y lideresas en la regiones, redes sociales y reportes de prensa, se lograron identificar casos de reclutamiento ilícito o uso de menores de edad en la comisión de delitos, por parte de estructuras criminales organizadas durante la emergencia sanitaria por el covid-19.” <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-denuncio-ante-la-Fiscalia-reclutamiento-ilicito-y-uso-de-menores-en-la-comision-de-delitos-durante-la-pandemia-del-covid-19.news>

- **Desplazamientos forzados masivos y confinamiento:** Desde el año 2018 la Defensoría del Pueblo ha venido registrando el incremento de situaciones de desplazamiento masivo y confinamiento, debido al desarrollo de confrontaciones entre grupos armados ilegales y afectaciones directas sobre comunidades campesinas y étnicas. Para el año 2020 (enero-julio), de acuerdo con OCHA⁷² se han reportado 14.833 personas víctimas de desplazamientos masivos en los departamentos de Antioquia, Cauca, Choco, Nariño, Norte de Santander y Putumayo.
- **Contaminación por MAP, MUSE y AEI:** Los registros de la OACP entre el 1 de enero al 31 de julio de 2020 indican que se han presentado 87 accidentes con MAP, MUSE y AEI, afectando a 57 civiles y 30 miembros de la Fuerza Pública, estos se han dado principalmente en Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Bolívar, Cauca y Putumayo⁷³

Como se observa, estos cuatro factores son recurrentes en algunos departamentos y territorios, conjugando así un escenario complejo de violaciones a los derechos humanos y crisis humanitaria que implica el desarrollo de acciones articuladas entre las entidades territoriales y las instituciones con responsabilidades en materia de prevención y protección, para mitigar los impactos que a nivel colectivo están afrontando las comunidades afectadas por la confluencia de estos factores de riesgo. La Procuraduría General llama la atención sobre la relación que existe entre la contaminación por MAP, MUSE y AEI y las afectaciones masivas provocadas en escenarios de desplazamiento forzado y confinamiento.

5.1.1.2. Desplazamiento, confinamiento y AICMA

Este complejo escenario de crisis humanitaria y la relación de la contaminación por MAP, MUSE y AEI con otros graves hechos de violaciones a los derechos humanos, ha sido considerada por OCHA en la coordinación de las acciones humanitarias de diversas agencias y organismos que desarrollan estas labores en el país. En el documento Panorama de las Necesidades Humanitarias en 2020 se identificó que: *“Entre las graves consecuencias que se desencadenan por la contaminación por armas, están los confinamientos y desplazamientos masivos que afectan de manera extrema a comunidades étnicas que habitan en departamentos de Chocó, Nariño, Antioquia, Córdoba y Norte de Santander”* (OCHA, 2020 Pág. 63). A esto se suma que en territorios donde predomina la economía del narcotráfico, el uso de este tipo de armas es estratégico para los grupos armados ilegales (para la salvaguarda de cultivos de uso ilícito, el control de territorios y poblaciones), lo que ha

⁷² Monitor Sala Humanitaria Colombia, filtrando la información relacionada por las Agencias Humanitarias que han venido realizado procesos de atención a situaciones de desplazamiento masivo en apoyo a las entidades territoriales. Ver: <https://monitor.salahumanitaria.co/>

⁷³ Oficina del Alto Comisionado para la Paz-Descontamina Colombia. Víctimas por MAP y MUSE. Información 1990 a Julio 31 de 2020. Datos filtrados para el periodo 1 de enero a 31 de Julio de 2020: <http://ergit.presidencia.gov.co/arcpre/apps/opsdashboard/index.html#/d0d6d3d731c04152b91108d220095b8c>

implicado así mismo, restricciones para el desarrollo de acciones humanitarias, que afectan no solo a los actores humanitarios sino a la institucionalidad local y nacional encargada de brindar asistencia y desarrollar acciones coordinadas de prevención y protección⁷⁴.

Sobre esta misma situación el CICR indicó que: *“En 2019, hubo 352 víctimas de artefactos explosivos y minas antipersonal, más de 25.300 personas desplazadas masivamente y 218 agresiones a la Misión Médica [...] Es preocupante que más de 27.600 habitantes hayan estado confinados debido a las acciones de grupos armados y a la presencia de explosivos. El 83% de estas personas vive en Chocó, un departamento sumido en condiciones de pobreza apremiantes e históricas necesidades básicas insatisfechas. Este fenómeno deja a comunidades enteras en medio de enfrentamientos, desabastecidas y con limitado acceso a sus cultivos y centros de salud. Otros departamentos en los cuales observamos una situación apremiante son Nariño, Antioquia (especialmente en Bajo Cauca), Arauca, Norte de Santander, Cauca, Caquetá, Meta y Córdoba.”*⁷⁵

La Defensoría del Pueblo⁷⁶ también ha advertido sobre situaciones de desplazamiento masivo y confinamiento en regiones como Choco (Baudó, Medio Atrato, Litoral del San Juan y Bajo Atrato), Nariño (Tumaco, El Charco, Iscuande, Roberto Payan, Magúí Payan), Norte de Santander (Catatumbo), Córdoba (San José de Uré), Antioquia (Bajo Cauca), donde estos hechos han sido recurrentes desde el año 2016⁷⁷. Para el año 2017 esta entidad registró y acompañó 51 eventos de desplazamiento masivo en Choco, Antioquia, Nariño y Norte de Santander. Para el año 2018⁷⁸ registró 89 eventos de desplazamiento forzado masivo y finalmente entre enero y octubre de 2019 registró 58 casos de desplazamiento masivo y 107 de comunidades en situación de confinamiento, estos ocurridos igualmente en las mismas regiones: Nariño, Choco, Antioquia, Norte de Santander y Putumayo.

Los impactos que causan el desplazamiento y confinamiento en estas comunidades se caracterizan por el traslado de grandes grupos de población entre comunidades o hacia cabeceras de corregimientos o municipios donde generalmente no se cuenta con la infraestructura necesaria para garantizar alimentos, acceso a salud y condiciones de albergue y saneamiento básico. Así mismo, las restricciones a la movilidad impiden el acceso a zonas de abastecimiento de alimentos, el traslado por caminos comunitarios o afluentes, lo que

⁷⁴ “La contaminación con armas también complejiza el escenario por las dificultades que plantea para la movilidad de los actores humanitarios, su acceso a las comunidades y viceversa. Los eventos más comunes corresponden a bloqueos en la infraestructura vial con artefacto explosivo improvisado instalados o sospechosos, y a la presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar en caminos veredales.” (OCHA, 2020)

⁷⁵ CICR (2020)

⁷⁶ <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/8839/En-lo-que-va-del-a%C3%B1o-15140-personas-han-sido-desplazadas-forzosamente.htm>

⁷⁷ Según información del ACNUR entre el año 2012 y agosto de 2016 se presentaron en Colombia 416 eventos de desplazamiento masivo, que afectaron a 28890 personas principalmente en Choco, Nariño y Norte de Santander. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2016/Factsheet_Colombia_Diciembre_2_016.pdf?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2016/Factsheet_Colombia_Diciembre_2016

⁷⁸ Para el año 2018 el ACNUR registró 90 eventos de desplazamiento forzado masivo en Choco, Córdoba, Arauca, Norte de Santander, Nariño, Antioquia, Valle del Cauca, Cauca, Meta y Putumayo (<https://www.acnur.org/5c3628b64.pdf>)

termina por deteriorar las capacidades de subsistencia de las comunidades. En algunos casos los confinamientos se han extendido por semanas o meses⁷⁹, y se presentan graves situaciones de salud donde crece la mortalidad infantil, las afectaciones a la salud emocional y mental, y donde se hacen más difíciles las condiciones para brindar asistencia y atención humanitaria de manera oportuna⁸⁰.

Estas situaciones deterioran las capacidades de las comunidades en tanto afectan sus medios de subsistencia, impiden el acceso a bienes básicos y a infraestructura comunitaria para la protección. Cabe destacar que en muchos casos reportados en las regiones los accidentes de civiles ocurren cuando caminaban por caminos comunitarios o se dirigían a realizar sus labores cotidianas. Según la información de la autoridad nacional, 1.983 personas, es decir 42% del total de víctimas civiles registradas, sufrieron accidentes cuando cuidaban animales, estaban recogiendo comida o agua, transitando por una vía usual, en labores de agricultura o jugando⁸¹, de estas 585 eran niños y niñas.

Las acciones implementadas para la prevención del desplazamiento han estado orientadas a fortalecer las condiciones de las comunidades, garantizar el acceso a alimentos y el fortalecimiento de actividades agropecuarias⁸², actividades que están relacionadas directamente con el uso y goce del territorio y que, aunque resultan complementarias a la mitigación de riesgos que puede ofrecer la AICMA, no se articulan en los diseños institucionales.

⁷⁹ En este caso se destacan las situaciones ocurridas en los resguardos de Jagual Chintadó, Marcial, Pichinde y Peñas Blancas de la cuenca del río Truandó en el municipio de Riosucio (Choco), en el Alto Baudó, así como en el caso de territorios de la Costa Pacífica Nariñense y el Catatumbo

⁸⁰ El informe de la Comisión de Seguimiento del Ministerio Público a la Ley de Víctimas del año 2019, dio cuenta de las dificultades en materia de atención a desplazamientos masivos ocurridos entre enero de 2018 y marzo de 2019, se presentan fallas en materia de registro de la población desplazada lo que ha impedido que se atienda a comunidades afectadas, esto se presenta por dificultades de acceso a las zonas de ocurrencia de los hechos, por casos masivos que desbordan las capacidades de las Personerías y entidades territoriales por lo que se tardan mucho tiempo en brindar la atención y solicitar el apoyo en corresponsabilidad a la UARIV. De acuerdo con las cifras analizadas la UARIV apoyo el 54% del total de eventos de desplazamiento masivo ocurridos en este periodo (130). Así mismo, en la atención brindada por la UARIV se presentan también divergencias por el tipo de ayudas entregadas y el alcance para cubrir las necesidades de toda la población desplazada: *“De otra parte, en 59 de los 70 eventos apoyados, la UARIV realizó entregas en especie. Sin embargo, la cantidad de desplazamientos masivos mencionada afectó a 5.082 hogares, y en total se realizaron 1.649 entregas, lo que permite inferir que 3.433 hogares no recibieron apoyo en especie de la UARIV. Ahora bien, en 11 desplazamientos masivos, el apoyo fue entregado en dinero. En esos eventos resultaron afectadas 1.058 hogares y se realizaron 1.000 entregas en dinero.”* (Pág. 88) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sexta_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf

⁸¹ En la base de datos de víctimas de la OACP se identifican cuenta con las siguientes categorías para identificar las acciones que se realizan al momento del accidente: dentro de estas se encuentran: pasando o estando cerca, trabajos de casa, buscando alimentos, agua o madera, agricultura, cuidando animales, caza o pesca, transito por vía usual y viajando.

⁸² El origen de programas como IRACA y Familias en Su Tierra han buscado restablecer derechos y fortalecer las capacidades de producción agropecuaria de comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Recientemente la Subdirección de Prevención y Atención a Emergencias (SPA) de la UARIV refirió el desarrollo de actividades en subsidiariedad y concurrencia durante el año 2018 enfocadas en la construcción de infraestructura comunitaria y proyectos agrícolas. Cabe destacar que la dotación de infraestructura comunitaria de protección es también un componente que aparece en la Ruta de Protección Colectiva definida en el Decreto 2078 de 2017.

Es importante fortalecer la dimensión humanitaria de la AICMA con miras a intervenir en territorios donde la articulación y coordinación con entidades territoriales y otros actores humanitarios permita la apertura de los espacios humanitarios y el despliegue de actividades en el marco de condiciones de seguridad para las comunidades y los equipos.

5.1.1.3. Retos de la AICMA en contextos de emergencias humanitarias

La AICMA debe concebirse como una política fundamental tanto para la prevención, como para la mitigación de los impactos humanitarios provocados por el desplazamiento forzado y el confinamiento.

Al respecto, la siguiente Tabla identifica el desarrollo de la AICMA en municipios donde se han presentado emergencias humanitarias por desplazamiento y confinamiento de 2016 a la fecha. Se destaca que en su mayoría los municipios son de Tipología I de contaminación y a pesar de que no se han desarrollado actividades de desminado humanitario, llama la atención el desarrollo de numerosas actividades de ERM, que en algunos casos se realiza a través de organizaciones étnicas y comunitarias.

Tabla 12. Municipios con situaciones de Desplazamientos Forzados y Confinamientos (2016-2019)

Departamento	Municipio	Tipología	DH	Actividades ERM por organización (2016-2020)	# Víctimas 2016-2020 (junio)
Antioquia	Cáceres	I	por priorizar	CCCM (61), CICR (15) Corporación Paz y Democracia (35), DEFENSA CIVIL (2) Sena (1), Cruz Roja (1)	5 2016 (3) 2018 (2)
	Taraza	I	por priorizar	CCCM (15), Corporación Paz y Democracia (44), DEFENSA CIVIL (1), Descontamina (1), Ministerio de educación (1), Organización indígena de Antioquia (1), Cruz Roja Colombiana (1)	36 2016 (13) 2017 (2) 2018 (5) 2019 (7) 2020 (7)
	Caucasia	II	por priorizar	CICR (2), Descontamina Colombia (1)	0
	Ituango	Plan de intervención DH	Brigada y CCCM	CCCM (1), CICR (3), DEFENSA CIVIL (1), Descontamina Colombia (1), Fenix Group (1), AICMA/OEA (41), Organización Indígena de Antioquia (1), RET (1), SENA (3)	8 2016 (1) 2017 (1) 2018 (3) 2019 (2) 2020 (1)
Choco	Riosucio	I	por priorizar	ASCOBA(33)-ASOWOUDACH(140)CCCM(6)-CIREC(1)-PASTORAL(77)-CICR(6)	0

	Bojayá	I	por priorizar	Fundación Tierra de Paz (11), CIREC(15), Consejo Noruego para los Refugiados (10), Corporación Paz y Democracia (21), MEN (1)	2 (2019)
	Alto Baudó	I	por priorizar	CCCM (18), CICR (9), Corporación Paz y Democracia (7), Defensa Civil (3), MEN (1), SENA (1), Cruz Roja Colombiana (3)	3 (2019)
	Litoral del San Juan	II	por priorizar	ACADESAN (21), CICR (4), Consejo Noruego para los Refugiados (4), MEN (1)	0
	Bahía Solano	I	Por priorizar	Corporación Paz y Democracia (6), MEN (1), Cruz Roja Colombiana (2)	1 (2019)
	Nuqui	I	Por priorizar	CICR (1), Cruz Roja Colombiana (3), MEN (1)	0
Nariño	Tumaco	I	por priorizar	ABADES(4), PASTORAL (13), UNIPA(11), CCCM (22), Consejo Comunitario Río Chagui (225), Consejo Comunitario Alto Mira (42) CPD (289),AICMA, CIREC (21), CICR (7), Defensa Civil (3), Resguardo Awa La Turbia (17)	90 2016 (0) 2017 (6) 2018 (43) 2019 (36) 2020 (5)
	Magüí Payan	I	por priorizar	CNR(2), Descontamina Colombia (3), MEN (1), Consejo Noruego para los Refugiados (3), Handicap Inclusion (1)	10 2019 (3) 2020 (7)
	El Charco	II	por priorizar	Fenix Group (1), Cruz Roja Colombiana (1), AICMA(1), MEN (2), Defensa Civil (1), Handicap Inclusion (1)	2 (2019)
	Olaya Herrera	III	por priorizar	Defensa Civil (1), Handicap (1), MEN (1)	1 (2020)
Norte de Santander	Teorama	I	por priorizar	Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí (9), ASOVIVIR (4), CCCM (49), CICR (9), Consejo Noruego para Refugiados (25), Corporación Paz y Democracia (43), Defensa Civil (1), Descontamina (1), Fenix Group (1), Fundacion Restrepo Barco (11), MEN (2), SENA (1), Spirit of Soccer (61)	16 2016 (3) 2017 (0) 2018 (7) 2019 (5) 2020 (1)
	Hacarí	I	por priorizar	ASOVIVIR (4), CCCM (78), CICR (2), Consejo Noruego para Refugiados (8), Corporación	27 2016 (0) 2017 (4)

				Paz y Democracia (123), Defensa Civil (1), MEN (2)	2018 (19) 2019 (4) 2020 (0)
	Tibú	I	por priorizar	Asociación de Autoridades Tradicionales del Pueblo Barí (17), ASOVIVIR (4), CCCM (65), CNR (2), Corporación Paz y Democracia (243), Descontamina (1), Fenix Group (1), Fundación Antonio Restrepo Barco (10), MEN (2)	4 2018 (1) 2020 (3)
	San Calixto	I	por priorizar	ASOVIVIR (4), CCCM (22), CICIR (6), Consejo Noruego (6), Corporación Paz y Democracia (144), Defensa Civil (1), Fundación Restrepo barco (55), MEN (1)	21 2016 (2) 2017 (0) 2018 (8) 2019 (9) 2020 (2)
	Sardinata	I	Por priorizar	ASOVIVIR (4), CICR (2), Fundación Antonio Restrepo Barco (57), MEN (2)	6 2018 (3) 2020 (3)

Fuente: elaboración propia con información de la página oficial Descontamina

En estos contextos se ha priorizado el componente de ERM en emergencias y en respuesta rápida, debido a las dificultades de acceso a la zona, las restricciones para el desarrollo de la ERM en contextos escolares y en atención a las necesidades de las comunidades durante los procesos de desplazamiento y confinamiento. La participación y formación de asociaciones de víctimas como ASOVIVIR, ADV ABADES, comunidades étnicas como Consejos Comunitarios en Choco y Nariño, y Resguardos Indígenas en el Bajo Atrato y Norte de Santander y otros actores en ERM resulta fundamental para ajustar la estrategia a las necesidades del territorio, a las particularidades de las comunidades (bilingüismo, interculturalidad) y, permite incorporar estos conocimientos como parte de los repertorios propios de protección de las comunidades. Así mismo, cabe resaltar el protagonismo de organizaciones nacionales⁸³ en el desarrollo de las actividades de ERM en emergencias.

Sin embargo, para ello se requiere también de la concurrencia y la articulación con las entidades territoriales, de allí la importancia de que en las herramientas de planeación municipal (Plan de Desarrollo, Plan de Prevención y Protección y Plan de Contingencia) se definan acciones y destinen recursos para el fomento de estrategias de prevención.

Es importante revisar la adecuación de otros componentes de la AICMA en la respuesta a estos escenarios de crisis humanitaria. Por una parte y como se ha señalado, una alta proporción de las víctimas proceden de contextos rurales, donde la infraestructura en salud

⁸³ La Campaña Colombiana Contra Minas, la Fundación Restrepo Barco, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, la Corporación Paz y Democracia, entre otras, representan una importante capacidad nacional para la atención en contextos de emergencia humanitaria, su intervención en municipios afectados por desplazamientos forzados, confinamientos y contaminación por minas, ha permitido el desarrollo de una experiencia específica en la atención de estos contextos y da cuenta de la necesidad de articular sus acciones a intervenciones integrales para la prevención del desplazamiento forzado.

es mínima o donde no existe cobertura del sistema de salud, lo que dificulta la atención y los procesos de rehabilitación. De esta manera, la falta de ofertas en materia de rehabilitación y de programas de inclusión socioeconómica afectan directamente las condiciones de las víctimas de comunidades étnicas⁸⁴ y rurales.

Así mismo, y teniendo en cuenta que en algunos casos existen condiciones que impiden el desarrollo de actividades de desminado humanitario, por factores como el acceso a los territorios (vías fluviales, falta de infraestructura que soporte y facilite las operaciones, áreas selváticas y de difícil acceso) y las actividades de grupos que percibirían el desminado como una actividad que afectaría sus intereses estratégicos, el Estado debe desarrollar otras estrategias que mitiguen los impactos mientras se dan las condiciones para el desarrollo de las actividades humanitarias. De esta manera la señalización de áreas podría contribuir a generar entornos seguros para el acceso a zonas de cultivo, bienes de la población civil e infraestructura comunitaria para la protección.

La necesidad de fortalecer el carácter humanitario de la AICMA y concebirla como una estrategia en clave de prevención y protección para comunidades en riesgo en articulación con otras intervenciones de tipo humanitario y de atención de escenarios de emergencia, muestra la importancia de la relación entre el desarrollo sostenible y la protección. Fomentar acciones relacionadas con el acceso y producción sostenible de alimentos (lo cual mitigaría los impactos del desplazamiento y el confinamiento), el desarrollo de infraestructura rural, el crecimiento de la cobertura de salud (que garantizaría la atención a víctimas que requieren de ofertas en rehabilitación), el fomento a la educación de calidad garantizando el acceso de personas en situación de discapacidad y la dotación de infraestructura educativa⁸⁵, son elementos que contribuyen no solo al bienestar y desarrollo de las comunidades, sino que además permiten el desarrollo más eficiente de los múltiples componentes de la AICMA.

5.1.1.4. AICMA y procesos de retorno de Población Desplazada

Existe una relación directa en los escenarios de riesgo de desplazamiento y confinamiento con la contaminación por MAP, MUSE y AEI, por lo tanto, esto se extiende también a los

⁸⁴ Para el caso de las comunidades étnicas la OACP ha informado a la Procuraduría que aunque las acciones que involucran a esta población se rigen por los principios establecidos en los Decretos 4635 y 4633 y buscan atender las particularidades de la población, hasta el momento apenas se estaría desarrollando un Plan para garantizar la atención integral a las víctimas indígenas y afrocolombianas: *“En el marco de la atención a víctimas de los pueblos y comunidades indígenas, es pertinente indicar que se han estado desarrollando actividades con el fin de consolidar un plan de emergencia con énfasis total en las particularidades de las comunidades. Este proceso se encuentra liderado por el Ministerio del Interior [...] Desde esta perspectiva, en relación a los casos en los que han resultado afectados niños, niñas y adolescentes, se establece comunicación inmediata con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), y algunas Organizaciones No Gubernamentales que brindan apoyo complementario en la zona”* A pesar de esto no se dan cifras ni información acerca de la atención prioritaria a los pueblos y comunidades señalados en el Capítulo Étnico y aquellos como el Pueblo Awa, Nasa, Embera, y Jiw que registran altas tasas de victimización.

⁸⁵ De acuerdo a los indicadores de los ODS para Colombia, en materia de acceso a internet de jóvenes matriculados los datos en algunos de los territorios más afectados por la contaminación por minas indican lo siguiente: Choco (65%), Arauca (96%), Cauca (58%), Nariño (26%), Putumayo (70%), Caquetá (69%), Norte de Santander (74%), Meta (35%) y Antioquia (52%)

contextos de retornos de población desplazada. La política de retornos ha sido uno de los componentes analizados por la Corte Constitucional en la jurisprudencia sobre los derechos de la población desplazada y ha habido múltiples desarrollos y mecanismos para que se garanticen y restablezcan los derechos de las víctimas, atendiendo a los principios de Seguridad, Dignidad y Voluntariedad.

En el auto 373 de 2016 la Corte Constitucional había hecho un llamado a fortalecer los procesos de desminado humanitario en los contextos del retorno de población desplazada en escenarios de crisis humanitaria recurrente⁸⁶, así mismo, indicó que para superar los vacíos relacionados con la falta de garantías para los procesos de retorno, se debían desarrollar acciones relacionadas con la adecuación de medidas de protección colectiva, el fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales en materia de prevención y protección: *“(a) la capacidad y la disposición de las autoridades y la fuerza pública, a nivel local, para responder a los riesgos; (b) dar mayor celeridad a la expedición de las apreciaciones o los conceptos de seguridad, en aras de que se coordinen con los tiempos de los programas de atención a los retornos y reubicaciones; (c) las adversas condiciones de seguridad de los casos de retornos y reubicaciones no acompañados y de ciertos territorios del país que se caracterizan por contar con crisis recurrentes; (d) adoptar Planes Integrales de Prevención y Protección (PIPP) que tengan en cuenta los riesgos específicos para los procesos de retornos y reubicaciones; (e) **dar mayor alcance territorial a las labores de desminado humanitario**; (f) afianzar la ruta para la adopción de medidas de protección colectiva; (g) prevenir y esclarecer los nuevos eventos de victimización que se han registrado contra personas o familias retornadas y reubicadas; y (h) fortalecer las capacidades de los Comités Locales de Restitución de Tierras (COLRT).”* (Auto 373 de 2016).

En atención a estas problemáticas identificadas por la Corte, la UARIV expidió la resolución 3320 de noviembre de 2019 mediante la cual se adopta el Protocolo de Retornos y Reubicación, la cual cuenta con un Anexo Técnico que contiene los procedimientos que se deben desarrollar para el retorno, incluso en casos que se denominaron retornos en emergencia, es decir, cuando la población desplazada decide retornar durante los primeros tres meses después del hecho victimizante.

Las situaciones de retorno de comunidades tras haberse desplazado comenzaron a ser recurrentes desde el 2018 a la fecha, especialmente en zonas como el bajo Atrato, el San

⁸⁶ Al respecto, el Auto reconoció que este era un factor de riesgo y que por tanto se requería del diseño de una estrategia humanitaria que permitirá garantizar la seguridad y protección de las comunidades en proceso de retorno: *“debido a factores como la presencia de minas antipersonal y de municiones sin explotar (MAP/MUSE), al control territorial y social que ejercen determinados actores armados, y/o al enfrentamiento entre estos últimos y la Fuerza Pública; dificultades que se agudizan en aquellas zonas del país que se encuentran aisladas geográficamente. Estas restricciones se han traducido incluso en situaciones de confinamiento y han sometido a las personas a un ciclo recurrente de desplazamientos y retornos no acompañados que las exponen a una situación de riesgo ante un nuevo desplazamiento. Para estas comunidades no sólo no está definida con claridad la ruta de atención humanitaria a la que tienen acceso, ya sea la ayuda inmediata o la de emergencia, sino que, en varias circunstancias, están dejando de acceder a la ayuda y, con ello, están enfrentando condiciones de inseguridad alimentaria (i.e. Cauca y Putumayo) y crisis humanitarias recurrentes (i.e. Nariño).”* (Auto, 373 de 2016)

Juan y el Baudó en Choco, y en comunidades de la costa Pacífica Nariñense⁸⁷. Las familias indígenas y afrocolombianas decidían su regreso a los territorios donde fueron expulsados con el propósito de mantener su vínculo con la tierra, promover la organización social y comunitaria, y desarrollar estrategias propias de resistencia ante complejos escenarios de violencia. Sin embargo, y a pesar de la voluntad de la población, las condiciones de seguridad terminaban por agudizar las crisis humanitarias generando nuevas situaciones de desplazamiento o de confinamiento.

Para responder a este tipo de situaciones el Anexo Técnico del Protocolo de Retornos estableció algunos criterios a tener en cuenta para los procesos de retornos en emergencia: se entiende que cuanto menor sea el tiempo del desplazamiento menores serán las afectaciones a la comunidad; que queda a discreción del grupo de personas si declaran o no los hechos ocurridos; decidir no declarar, no implica que no se surtan los procedimientos institucionales para evaluar la situación de riesgo y garantizar la seguridad de la población.

En el procedimiento establecido por la UARIV en el Protocolo, el principio de seguridad se debe abordar de manera integral logrando la articulación entre las entidades territoriales, la activación de sus estrategias de prevención y protección, y las actuaciones de Fuerza Pública. De esta manera y aunque se supedita el Concepto de Seguridad a la decisión concertada dentro de un Comité de Justicia Transicional, se ha dado a la Fuerza Pública una amplia responsabilidad, fundamentada en lo dispuesto en la Resolución 1084 de 2015 y en las Directivas Ministeriales 026 de 2014 y la Directiva Permanente 020 de 2015.

En el marco de estas Directivas, las Unidades Militares en los territorios deben brindar una apreciación de seguridad de acuerdo con los siguientes criterios: *“(i) Presencia actual de grupos al margen de la ley, (ii) acciones recientes que atentan contra los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario de la población civil y la Fuerza Pública, (iii) antecedentes históricos sobre afectaciones en el territorio como atentados, presencia de minas, cultivos ilícitos, entre otros, (iv) Corredores de Movilidad, (v) Alertas Tempranas, Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento (vi) Explotación ilícita de yacimientos mineros, (vii) Información sobre el número de víctimas registradas; y (viii) apreciación de seguridad sobre la posibilidad de desarrollar o no un retorno y/o reubicación de población víctima de desplazamiento”* (Ministerio de Defensa Nacional, 2015, pág. 5).

Así mismo, se pide a la Fuerza Pública el diseño concertado de Planes de Acompañamiento, según lo dispuesto en la Resolución 1084 de 2015, por medio del cual se garantizaría la sostenibilidad de los Retornos. Sin embargo, en ninguna parte del Protocolo se hace mención del desarrollo de estrategias de Desminado o ERM.

⁸⁷ Cabe destacar el caso ocurrido en el Río Chagúí en el municipio de Tumaco, en el mes de enero de 2020 fueron desplazadas alrededor de 3000 personas por enfrentamientos entre grupos disidentes. La entidad territorial declaró la emergencia humanitaria para poder atender a las personas que llegaron a la cabecera municipal. Algunas semanas después algunas familias decidieron retornar a pesar de la situación de riesgo, pero buscando el acceso a alimentos y bienes. El 24 de febrero se presentó un accidente con MAP en la vereda Salisvi de un adulto mayor de 64 años retornado cuando realizaba labores de agricultura (Ver: <https://www.rcnradio.com/colombia/sur/nueva-victima-por-artefacto-explosivo-en-tumaco-narino>)

Si bien el concepto de seguridad se evalúa en el espacio interinstitucional del CJT, no hay claridades acerca de cómo actuar en casos en donde se identifiquen riesgos por sospecha de presencia de MAP, MUSE y AEI. A pesar de que en el procedimiento técnico para el acompañamiento a retornos no hay menciones directas a la AICMA, dentro del Plan Estratégico 2020-2025 la autoridad nacional destacó que: “La articulación de las operaciones de liberación de tierras se ha coordinado para 115 municipios de un total de 177 municipios priorizados en Retornos y Reubicaciones. Esto representa una articulación actual en el 65 % de los municipios con Retornos y Reubicaciones”.

En este sentido, hay que resaltar la importancia del desarrollo de la AICMA en procesos de retorno. Si bien el Desminado debe darse según los criterios técnicos establecidos, de acuerdo con lo informado por la autoridad nacional, se estarían teniendo en cuenta municipios priorizados donde existen estos casos.

Este tipo de actuaciones deberían institucionalizarse, de modo que la UARIV incorpore dentro del seguimiento a los procesos de retorno y dentro del principio de seguridad, el desarrollo de acciones encaminadas a la prevención, la atención a las víctimas y en los casos en los que se cumplan las condiciones actividades de desminado, especialmente las desarrolladas preeminentemente por organizaciones civiles.

5.2. AICMA y la Política de Restitución de Tierras

Los tres componentes que integran la AICMA resultan fundamentales para que la restitución de tierras avance y se logre contribuir con las condiciones de seguridad y el desarrollo sostenible de los territorios. Por un lado, muchas víctimas de MAP, MUSE y AEI sufrieron accidentes en municipios en los que actualmente se desarrollan los procesos de restitución de tierras, por lo que su asistencia integral y su rehabilitación deben ser una prioridad, en segundo lugar, las operaciones de DH son indispensables para que la etapa administrativa y judicial de la restitución de tierras, se realice de manera efectiva y segura, pero sobre todo para garantizar que la población pueda retornar en condiciones seguras y con garantías de no repetición. Finalmente, las acciones de ERM deben ser permanentes en aquellos municipios donde los procesos de restitución avanzan, pero que no han podido ser liberados de sospecha de MAP, MUSE y AEI, esto permitirá reducir el riesgo de nuevos accidentes y fortalecer la prevención y protección en municipios con alto grado de contaminación por este tipo de artefactos.

5.2.1. Avances y dificultades

La acción de restitución creada por la Ley 1448 de 2011, se desarrolla en dos fases: una etapa administrativa a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), y una etapa judicial que es realizada por los Jueces Civiles del Circuito y Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Sala Civil, especializados en restitución de tierras, quienes toman decisiones de fondo sobre las

reclamaciones y pretensiones en el marco de la reparación integral establecida en la Ley 1448 y conservan la competencia hasta que se garantice la restitución material del bien.

Para avanzar en el proceso de restitución, y de acuerdo con el artículo 76 de la ley 1448 de 2011, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se debe implementar de manera progresiva y gradual en consideración de la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

Materializando los principios de progresividad y gradualidad contemplados en la ley 1448 de 2011, se expidió el Decreto 4829 de 2011 *“por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”* en el cual se dispuso la creación de dos instancias de coordinación. Una implementada por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos y que es fundamental para la definición de las macrozonas⁸⁸, que de acuerdo con el Decreto 440 de 2016 se definen de manera conjunta entre el MDN y MADR. La segunda instancia es de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la microfocalización y lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo de restitución y formalización de tierras, microfocalización que de acuerdo con el Decreto 440 de 2016 se realiza para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos, sectores o predios) donde se adelantará el procedimiento de registro y para lo cual se convoca un Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR), Comité creado mediante el Decreto 599 de 2012.

Con el fin de suministrar la información de seguridad para la macro y microfocalización, el MDN expidió la Directiva 03 de 2012, mediante la cual se crea el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), con dos niveles de trabajo: uno central y otro regional. En el nivel central se suministra información en materia de seguridad e identificación de riesgos para la macro focalización de áreas geográficas con el fin de que el MDN y MADR, puedan decidir las áreas a intervenir, se orienta la planeación de búsqueda de información a fin de verificar la intención de los grupos armados ilegales, despojadores y delincuencia en general frente al proceso de restitución de tierras, y se centraliza y sistematiza la información generada a nivel regional para orientar la toma de decisiones en el nivel estratégico. En el nivel regional se suministra información en materia de seguridad e identificación de riesgos, los cuales orientarán la definición de la micro focalización, que es la definición de las áreas geográficas en municipios, veredas o corregimientos en los cuales, por decisión de los Comités Operativos Locales, se realizará el estudio de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

⁸⁸ La macro focalización (art. 4 inc. 1, 2 y 4; y art. 6 inc. 1 decreto 4829/2011), o primera instancia de proceso de focalización, se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macrozonas en las cuales se podrá implementar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, gestión que realiza el Consejo de Seguridad Nacional, con base en un insumo elaborado por una instancia de coordinación a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, concerniente a la seguridad e identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas.

Sin embargo, para que el retorno de las familias restituidas sea efectivo e integral, es indispensable que la restitución de tierras incluya soluciones en temas como proyectos productivos, vivienda, acceso a bienes y servicios públicos como salud y educación. Adicionalmente, y en términos de garantías de no repetición, resulta indispensable que exista una política efectiva encaminada a la limpieza de los artefactos explosivos en todas las áreas contaminadas, y de no ser posible la limpieza inmediata de las MAP, MUSE y AEI, en concordancia con lo contemplado en el artículo 5 de la Convención de Ottawa, se debe establecer un plan de actividades que garantice la georreferenciación, señalización y vigilancia de todas las áreas contaminadas o con sospecha de contaminación por MAP, MUSE y AEI así como ERM, lo que permitirá realizar una mejor gestión de las políticas públicas en los territorios, de las actividades enfocadas a lograr los objetivos planteados en la Ley 1448 de 2011 y contribuir con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Sobre el particular, en junio de 2012, la Procuraduría General de la Nación a través de informe preventivo sobre el desminado humanitario, resaltó la obligación adquirida por el Estado colombiano en el sentido de identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que existen MAP, adoptando todas las medidas necesarias para que todas estas zonas tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios que aseguren la eficaz exclusión de civiles hasta que todas las minas señalizadas sean destruidas. No obstante, no se registran avances en el cumplimiento de esta obligación, como se señaló anteriormente.

A mayo de 2020 se tenía que la restitución de tierras en su etapa administrativa venía avanzando en 1.009 municipios del país, donde se han presentado 102.830 solicitudes de restitución. De los 1.009 municipios, 171 han sido intervenidos y liberados de sospecha de MAP, 315 no tienen presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI, 162 han sido liberados de reporte mediante Consejos de Seguridad, 186 han sido asignados a diferentes ODH para realizar actividades de Desminado Humanitario, 166 se encuentran pendientes de priorización y 8 han sido priorizados, pero no asignados. El listado completo de municipios y estado de AICMA, se anexa al presente informe. Teniendo en cuenta que la AICMA contribuye a las garantías de no repetición y al retorno sostenible de las comunidades a sus territorios, resulta fundamental avanzar en la limpieza de los 186 municipios que ya se encuentran asignados a diferentes organizaciones civiles y militares.

Con respecto a los 166 municipios que se encuentran pendientes de priorización, es necesario que se avance en la revisión de su situación con información actualizada con el fin de avanzar en definir si pueden ser liberados mediante reporte en Consejo de Seguridad o si deben ser priorizados e intervenidos con el fin de contribuir a garantizar los derechos de las víctimas en proceso de restitución de tierras. Es importante mencionar que, desde enero de 2017 a mayo de 2020, se han presentado 340 víctimas en 52 de estos municipios, por lo que se recomienda analizar si en los municipios donde no se reportan víctimas, se puede realizar un ejercicio de liberación de reporte en Consejos de Seguridad. Igualmente, es importante avanzar en la intervención y limpieza de los municipios que ya se encuentran priorizados, y

por lo tanto se entiende que las condiciones de seguridad son favorables para el desarrollo de actividades de desminado humanitario.

6. AICMA y la implementación del Acuerdo de Paz

6.1. Reforma Rural Integral

La RRI busca la transformación estructural del campo y supone la puesta en marcha de estrategias que contribuyan a la democratización en el acceso y uso adecuado de la tierra y la regularización de los derechos de la propiedad rural. Por esto, en el marco del Acuerdo de Paz, se establecen mecanismos de acceso como la adjudicación de 3 millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y a las comunidades rurales más afectadas, incluyendo las mujeres, los pueblos y comunidades étnicas; la entrega de subsidios integrales de compra de tierras y una línea especial de crédito para este fin, el fortalecimiento de la restitución de tierras y la reglamentación de la asignación de derechos de uso.

Además, el Gobierno Nacional se compromete con la puesta en marcha de un programa de formalización de la propiedad rural, con una meta de 7 millones de hectáreas dando prioridad a los municipios focalizados para los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En ese sentido, se dispuso de otras acciones que promueven la regularización y protección de los derechos de la propiedad rural y el uso adecuado de la tierra como lo es la Jurisdicción Agraria como mecanismo de resolución de conflictos de tenencia y uso, la formación y actualización del catastro multipropósito, la zonificación ambiental para la protección de áreas de especial interés ambiental, y el apoyo a los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC)⁸⁹.

Como hemos visto en capítulos anteriores, la AICMA con todos sus componentes resulta fundamental para que la RRI avance de manera eficiente en beneficio de las comunidades.

El ordenamiento social de la propiedad rural es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural⁹⁰. De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 2363 de 2015, la ANT tiene como función ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre

⁸⁹ Procuraduría General de la Nación (2019). Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019.

⁹⁰ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000129%20de%202017.pdf>. Consulta realizada el 20 de junio de 2020.

esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

De la misma manera, el Acuerdo de Paz concibe la formación y actualización del Catastro, como el medio para propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra que permita el desarrollo agrario integral, el incrementar el recaudo efectivo del impuesto en los municipios, la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva y regularizar con transparencia la propiedad de la tierra. Con el fin de avanzar en estos propósitos en el año 2016, se expidió el CONPES 3859 que incorporó los lineamientos de política para la implementación de un sistema catastral multipropósito completo, actualizado y confiable. Posteriormente, y a través del CONPES 3958 de 2019 se desarrolló la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, incorporando un plan de acción de siete años (2019-2025), como fecha para lograr la actualización gradual y progresiva de la información catastral del país, pasando del 5,68%⁹¹ del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 y posteriormente al 100% de cobertura en 2025. Se resalta el hecho que en el PND el gobierno se comprometió a avanzar en la formación y actualización del Catastro de los 170 municipios PDET a 2022.

En el CONPES 3958 de 2019 se establece que el catastro multipropósito trasciende el enfoque de censo o inventario, mencionando que el gran desafío es contar con una política que recoja la visión de un servicio público integral, lo que requiere de coordinación y articulación interinstitucional entre los diferentes niveles de Gobierno y un mayor espacio para la participación de las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta que, para el avance efectivo de los POSPR y el catastro multipropósito se requiere el despliegue de equipos en territorio, resulta fundamental el desarrollo de la AICMA en los municipios priorizados en las dos políticas, especialmente un plan de intervención en materia de desminado, que garantice la seguridad de los equipos que deben realizar el levantamiento de información en territorio, y que permitan la reducción o eliminación de riesgos para las comunidades.

6.1.1. Avances y dificultades

De acuerdo con la ANT, uno de los avances significativos es la estructuración de atención por oferta, como una alternativa para realizar actividades tendientes al ordenamiento social de la propiedad rural de manera masiva e integral en los municipios focalizados. Para cumplir con este propósito, la ANT formula y aprueba Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad

⁹¹ Según información del IGAC, para enero de 2020, el 2,30% del territorio esta actualizado (5.955.672 predios y 49 municipios); el 28,32% del área esta sin formar (80 municipios) y el 69,38% esta desactualizado (10.279.078 predios y 993 municipios). Con respecto al estado catastral actual en los municipios PDET solo el 1,82% del territorio PDET en área esta actualizado (61.572 predios y 4 municipios); el 29,45% del área está sin formar (32 municipios); y el 68,73% está desactualizado (1.632.423 predios y 134 municipios).

Rural (POSPR), definidos en la Resolución 740 de 2017 como instrumentos de planificación mediante los cuales se organiza la actuación institucional de la Agencia por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a regularizar las relaciones de tenencia con la tierra, de manera integral y por unidades de intervención. Es importante señalar que existen dos formas para seleccionar los municipios mediante el modelo de oferta: i) de manera articulada con el programa de catastro multipropósito y, ii) a través del procedimiento dispuesto en la Resolución 130 de 2017 del MADR, que incorpora tres niveles de selección para realizar la priorización municipal.

Según información de la ANT, a marzo 41 municipios tenían Resolución de aprobación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Adicionalmente informó que existen 13 municipios más en los que se implementará el catastro con fines de OSPR a través del crédito del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aún no cuentan con Resolución (ver tabla 12). A continuación, se relaciona el estado de articulación entre los POSPR financiados por la ANT y la AICMA.

Tabla 13. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y AICMA

Municipio	Departamento	Resolución/circular	Estado actual	Actividades AICMA 2017/2020		
				DH	ERM	Víctimas
Achí	Bolívar	18015 del 14 de noviembre de 2019	Activo	Por priorizar	X	
Aracataca	Magdalena	13025 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Libre de sospecha		
Ataco	Tolima	13032 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Libre de sospecha	X	
Ayapel	Córdoba	19081 del 28 de noviembre de 2019	Activo	Sin sospecha	X	
Cáceres	Antioquia	2822 del 27 de junio de 2018	Suspendido por condiciones de seguridad	Por priorizar	X	2
Caimito	Sucre	4359 del 03 de agosto de 2018	Activo	Sin sospecha		
Chaparral	Tolima	13027 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	
Ciénaga	Magdalena	18014 del 14 de noviembre de 2019	Activo	Libre de sospecha		
Córdoba	Bolívar	13019 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Libre de sospecha	X	
Dibulla	Guajira	17331 del 01 de noviembre de 2019	Activo	Libre de sospecha		
El Guamo	Bolívar	13023 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado		
Florida	Valle del Cauca	13028 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	

Fonseca	Guajira	15373 del 3 de octubre de 2019	Activo	Por priorizar		
Guaranda	Sucre	4374 del 06 de agosto de 2018	Suspendido por no contar con fondos	Asignado		
Ituango	Antioquia	2831 del 27 de junio de 2018	Suspendido por condiciones de seguridad	Asignado	X	7
Lebrija	Santander	4360 del 03 de agosto de 2018	Suspendido por no contar con fondos	Libre de sospecha	X	
Magangué	Bolívar	Resolución 18013 del 14 de noviembre de 2019	Activo	Sin sospecha		
Majagual	Sucre	19617 del 06 de diciembre	Activo	Asignado		
Montelíbano	Córdoba	18016 del 14 de noviembre de 2019	Activo	Por priorizar	X	
Nechí	Antioquia	19616 del 06 de diciembre de 2019	Activo	Por priorizar		
Ovejas	Sucre	1819 del 28 de mayo de 2018	Activo	Asignado	X	
Planadas	Tolima	13029 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	1
Pradera	Valle del Cauca	13026 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	
Puerto Gaitán	Meta	4375 del 06 de agosto de 2018	Suspendido por no contar con fondos	Libre de sospecha	X	
Puerto Libertador	Córdoba	18017 del 14 de noviembre de 2019	Activo	Por priorizar	X	
Puerto Lleras	Meta	13030 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	
Rioblanco	Tolima	13031 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	
San Benito Abad	Sucre	19079 del 28 de noviembre de 2019	Activo	Asignado		
San Carlos	Antioquia	4358 del 03 de agosto de 2018	Suspendido por no contar con fondos	Libre de sospecha	X	
San Jacinto	Bolívar	13020 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Asignado	X	
San Jacinto del Cauca	Bolívar	17332 del 01 de noviembre de 2019	Activo	Por priorizar	X	
San José de Uré	Córdoba	13021 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Por priorizar	X	
San Juan del Cesar	Guajira	15374 del 03 de octubre de 2019	Activo	Asignado		

San Marcos	Sucre	4373 del 06 de agosto de 2018	Activo	Sin sospecha		
Santa Marta	Magdalena	15375 del 03 de octubre de 2019	Activo	Libre de sospecha	X	
Sucre	Sucre	20865 del 30 de diciembre de 2019	Activo	Asignado		
Tarazá	Antioquia	2820 del 27 de junio de 2018	Activo	Por priorizar	X	28
Topaipí	Cundinamarca	4230 del 03 de agosto de 2018	Suspendido por no contar con fondos	Libre de sospecha		
Valdivia	Antioquia	2821 del 27 de junio de 2018	Activo	Por priorizar	X	2
Valencia	Córdoba	13024 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Libre de reporte	X	
Zambrano	Bolívar	13022 del 4 de septiembre de 2019	Activo	Libre de sospecha	X	

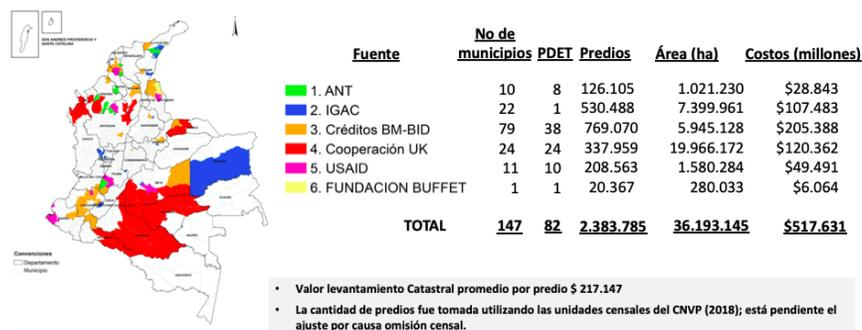
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ANT y OACP. (mayo 2020)

De los 41 municipios relacionados, 12 fueron intervenidos y liberados de sospecha de MAP, 4 no presentan sospecha, 15 se encuentran asignados y 10 están pendientes de priorización. Para la Procuraduría es importante que se avance en la priorización de estos 10 municipios, vale la pena señalar que de estos hay 3 municipios Cáceres, Tarazá y Valdivia (Antioquia), donde se han presentado 32 víctimas en los últimos 3 años. De la misma manera, es importante fortalecer las actividades preventivas de ERM.

Con respecto a los avances en el catastro multipropósito, es importante mencionar que la política del Catastro Multipropósito está integrada por las siguientes etapas:

- Clasificación de municipios (priorización de municipios, kit territorial, gestión de comunicaciones con entidades territoriales)
- Modernización institucional (reforma IGAC, procesos ANT, modelo de Inspección, Vigilancia y Control en la SNR)
- Financiación (créditos catastro, gestión de cooperaciones, recursos propios entidades territoriales)
- Levantamiento de catastro (habilitación gestores catastrales, levantamiento PDETS, levantamientos otros municipios).

Ilustración 20. Política nacional de Catastro Multipropósito



Fuente: DNP. Comité Directivo de créditos catastro multipropósito 1ra sesión. Octubre de 2019

En el marco de la política se han priorizado 147 municipios a 31 de mayo de 2020. De acuerdo con el DANE los 147 municipios alcanzan un aproximado de 2.383.785 predios, que cubren un área de 36.193.145 hectáreas (que equivalen a 32% del área del país).

En octubre de 2019, se instaló el Comité Directivo de las operaciones de crédito externo con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, aprobar el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) y definir los municipios beneficiarios en el desarrollo de la operación. En el marco de esta sesión se decidió que 79 municipios serían priorizados para la ejecución de los créditos del BM y BID (38 de ellos corresponden a municipios PDET).

Según información remitida por la ANT, este proyecto avanza en 13 municipios donde la ANT hará catastro multipropósito con fines de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el marco del crédito con el BM y BID.

Tabla 14. Catastro Multipropósito con fines de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el marco del crédito con el BM y BID.

No.	Municipio	Estado POSPR	PDET		Estado Desminado
			SI	NO	
1	Mahates	Formulado, pendiente socialización y aprobación		X	Sin presencia y/o sospecha de minas
2	Piendamó	En formulación	X		Intervenido y libre de sospecha de minas
3	Almaguer	Se formulará en 2020		X	Pendiente de priorización
4	María la Baja	Se formulará en 2020	X		Pendiente de priorización

5	Morales	Se formulará en 2020	X		Pendiente de priorización
6	Cajibío	Se formulará en 2020	X		Asignado con operaciones suspendidas
7	Caloto	Se formulará en 2020	X		Asignado con operaciones suspendidas
8	Piamonte	Se formulará en 2020		X	Fue declarado libre de sospecha de minas, pero en octubre de 2019 se presentó una víctima
9	Miranda	Se formulará en 2020	X		Asignado con operaciones suspendidas
10	Balboa	Se formulará en 2021	X		Asignado con operaciones suspendidas, 1 víctima en 2017
11	Mercaderes	Se formulará en 2021	X		Intervenido y libre de sospecha de minas
12	Patía	Se formulará en 2021	X		Por priorizar, 2 víctimas en 2019
13	Sucre	Se formulará en 2021		X	Sin presencia y/o sospecha de minas

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la ANT y la OACP. Mayo de 2020

Con respecto a las labores de Desminado Humanitario en estos 13 municipios y que resultan fundamentales para que el catastro avance y se elimine el riesgo para las comunidades que los habitan, es importante resaltar que solo 5 no tienen reporte de sospecha y/o presencia de minas antipersonal, 4 se encuentran pendientes por priorización de actividades de desminado y 4 se encuentran asignados, pero con operaciones suspendidas. En esa medida 8 de los 13 municipios, tienen presencia de minas, pero no tienen operaciones en marcha actualmente razón por la cual es fundamental avanzar en la implementación del DH en las mismas.

Adicionalmente, USAID ha estructurado el Programa “Nuestra Tierra Próspera”, el cual tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de hogares rurales para un desarrollo económico lícito basado en la tenencia de la tierra, programa que priorizó 11 municipios, 10 de ellos PDET y 3 de ellos que coinciden con ZEII. La Procuraduría reconoce este proyecto, en el que se ha buscado trabajar de manera articulada para lograr la actualización del catastro en municipios PDET, teniendo como requisito previo la liberación de tierras. En el marco de este proyecto se va a desarrollar un piloto para el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR), que en la medida en que implica un barrido predial necesita articularse con la Política Pública de AICMA. Por lo anterior, es fundamental contar con la priorización de los municipios PDET que se tienen previstos para el piloto y que aún no cuentan con ninguna acción de desminado, en particular, Tumaco (Nariño), Sardinata (Norte de Santander) y Cáceres (Antioquia).

La ANT informó que en el 2020 iniciará en el marco de la implementación de POSPR el barrido predial en Cáceres (Antioquia), Ataco (Tolima) y San Jacinto (Bolívar); y en el 2021 avanzarán en la operación de barrido predial en los municipios de Puerto Lleras (Meta) y Chaparral (Tolima). De otro lado, en el 2020 formularán los POSPR en Tumaco (Nariño), Santander de Quilichao (Cauca), Carmen de Bolívar (Bolívar) y Fuente de Oro (Meta).

Tabla 15. Plan de trabajo POSPR 2020-2021 con apoyo de USAID

No.	Municipio	Estado POSPR	PDET		Estado desminado
			SI	NO	
1	Cáceres	Formulado y aprobado, pero se suspendió mediante Res. 6060 de 2018	X		Por priorizar, fue declarado ZEII, 2 víctimas en 2018
2	Ataco	Formulado y aprobado	X		Intervenido y libre de sospecha de minas
3	San Jacinto	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
4	Puerto Lleras	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
5	Chaparral	Formulado y aprobado	X		Asignado con operaciones suspendidas
6	Tumaco	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Por priorizar, fue declarado ZEII, 6 víctimas en 2017, 43 en 2018, 36 en 2019, 5 a mayo de 2020.
7	Santander de Quilichao	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Asignado con operaciones suspendidas
8	Carmen de Bolívar	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta	X		Asignado con operaciones suspendidas
9	Fuente de Oro	En proceso de focalización/ programación para la atención por oferta		X	Sin presencia y/o sospecha de minas

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la ANT y la OACP. Mayo de 2020

El cronograma definido entre USAID y ANT para la implementación de este Programa para el año 2020, incorpora varias etapas dentro de las cuales se encuentra la definición de una estrategia de desminado. Como se evidencia en el cuadro de los 9 municipios priorizados para los años 2020 y 2021 solo 2 están libres de sospecha de minas, 5 se encuentran asignados para el desarrollo de actividades de desminado humanitario y 2 que coinciden con áreas ZEII y que han reportado 92 víctimas de minas antipersonal en los últimos 3 años (Tumaco y Cáceres), no han sido priorizados para actividades de desminado humanitario o

limpieza de minas antipersonal. Es importante mencionar que a la fecha no se ha incorporado en la agenda de la IIDH, el análisis de los municipios priorizados en este programa para definir las acciones a implementar con el fin de facilitar el avance de los POSPR. El 14 de abril de 2020, la Procuraduría solicitó a la OACP, incorporar en los temas de análisis de la IIDH los municipios priorizados en el programa Nuestra Tierra Próspera, recibiendo como respuesta que se solicitaría información sobre las condiciones de seguridad al Comando General de las Fuerzas Militares. Al no obtener información, se solicitó al Comando General información específica sobre Sardinata, Tumaco y Cáceres. De acuerdo con la respuesta emitida a esta entidad, no hay condiciones de seguridad viables para desarrollar desminado humanitario en Sardinata y Tumaco. Sin embargo, según los conceptos de seguridad del Ministerio de Defensa, Cáceres si es un municipio viable para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario, siempre y cuando haya protocolos de seguridad en cada una de sus fases.

Por lo anterior, la Procuraduría considera necesario que la OACP, el Ministerio de Defensa Nacional y la ANT actúen de manera coordinada para iniciar el levantamiento de información en los municipios priorizados en el proyecto BM-BID y en el programa Nuestra Tierra Próspera. Por lo tanto, se hace un llamado a estas entidades para que definan estrategias de intervención de desminado humanitario y/o militar, que permitan acompañar las labores de ordenamiento social de la propiedad rural y del catastro multipropósito, para garantizar el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional.

6.2. Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET

El Acuerdo de Paz contempla los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como el mecanismo para la ejecución de Planes Nacionales para la RRI, en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales. Los PDET tienen por objetivo lograr la transformación estructural del campo, mediante el cierre de brechas urbano-rurales garantizando la provisión de bienes y servicios públicos, así como la reactivación económica.

El desarrollo de los componentes de la AICMA, en especial el desminado humanitario, es fundamental para poder avanzar en los proyectos de infraestructura, adecuación de tierras y producción agropecuaria, entre otros, que están contenidos en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Los PATR son el instrumento que contiene las iniciativas para el desarrollo integral de cada subregión priorizadas por las comunidades en el marco de los PDET.

6.2.1. Avances y dificultades

Los territorios que se definieron para implementar los PDET han sido particularmente afectados por la presencia de MAP, MUSE y AEI y como consecuencia, el número de víctimas por accidentes con estos artefactos tiende a ser mayor en estos lugares. Es así como en el

año 2019, de las 111 víctimas que se reportaron, 102 de ellas sufrieron el accidente en municipios PDET; y de las 87 víctimas entre enero y julio de 2020, 67 de ellas sufrieron el hecho en municipios PDET⁹².

De acuerdo con la clasificación de municipios mencionada anteriormente, correspondiente al año 2016, los municipios PDET se clasifican así:

Tabla 16. Tipologías de los municipios PDET

Tipología	Número de Municipios
I	110
II	39
III	12
IV	4
Plan de Intervención DH	5
	170

Fuente: OACP, junio 2020. Tabla de elaboración propia

Frente a las operaciones de desminado humanitario, actualmente hay 86 municipios PDET por priorizar, lo que evidencia la brecha existente, que requiere de acciones de articulación para implementar la AICMA en estos territorios. Aunque es evidente que no es posible hacer la intervención integral en los 170 municipios PDET en el corto plazo, se debe avanzar en la priorización de la intervención en los 86 municipios no priorizados para crear las condiciones que permitan el avance en la implementación del PDET.

Tabla 17. Estado actual de intervención en municipios PDET en Desminado Humanitario

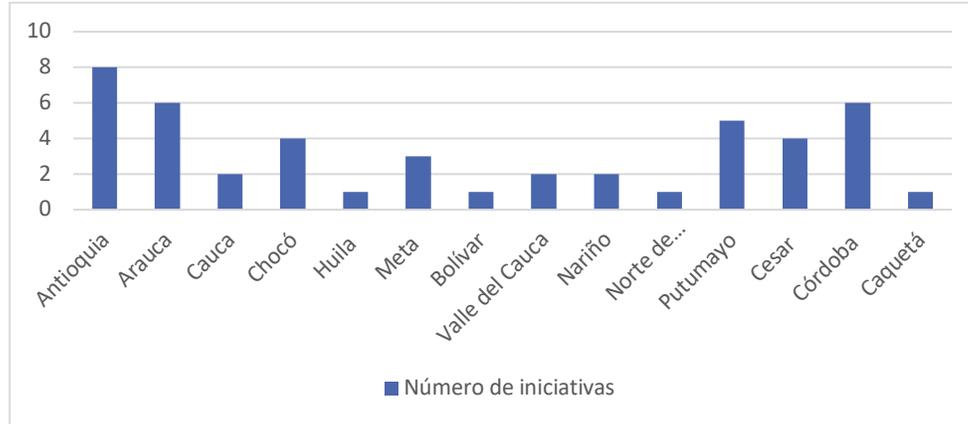
Estado	Número de Municipios
Intervenidos con operaciones de desminado humanitario	35
Asignados para desminado humanitario pero suspendidos o sin iniciar operaciones	24
Priorizados pero sin asignar	1
Por priorizar	86
Libres de reporte de minas (Consejos de Seguridad)	5
Libres de sospecha (por intervenciones realizadas)	16
Sin reporte de afectación	3
	170

Fuente: OACP, junio 2020. Tabla de elaboración propia

⁹² <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/Paginas/Geoportal-AICMA.aspx>

La gráfica a continuación evidencia los 14 departamentos que tienen incorporadas iniciativas relacionadas con la AICMA (46 iniciativas) a través de la formulación de los Pactos Municipales (Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz y Pilar 3: Salud Rural).

Ilustración 21. Número de iniciativas AICMA por departamentos en Pactos Municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de Información de la OACP y la ART.

Asimismo, de los 16 PATR formulados, uno por subregión, se formularon iniciativas AICMA en 9 de ellos. La tabla a continuación relaciona la subregión y la iniciativa formulada.

Tabla 18. Iniciativas de la AICMA en los PATR

Subregión	Iniciativa
Alto Patía y Norte del Cauca	Implementar los componentes de la acción integral del desminado, en los municipios PDET de la Subregión Alto Patía Norte del Cauca, por parte de las entidades nacionales y territoriales, en articulación y concertación con las organizaciones sociales, tradicionales y comunitarias del territorio.
Arauca	Priorizar y garantizar el desminado de las zonas rurales y áreas de influencia en los municipios PDET de Arauca.
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Promover ante las entidades competentes la priorización de los municipios PDET de la Subregional Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño para las actividades relacionadas con el desminado humanitario, la educación en riesgo de minas antipersonal: (MAP Y MUSE Y AEI) y la atención integral a víctimas.
Catatumbo	Priorizar en el corto plazo a la región PDET Catatumbo para la ejecución de la estrategia integral de desminado humanitario, mitigación y prevención de los riesgos de MAP y MUSE.

Chocó	Identificar en concertación con las comunidades y garantizar el desminado humanitario en los territorios afectados de la subregión PDET del Chocó.
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	Implementar medidas de acción integral contra minas antipersonal en los municipios PDET de la Subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño.
Pacífico y Frontera Nariñense	Gestionar ante las entidades competentes, la implementación de manera efectiva de los planes de prevención y acción priorizados, para el desminado humanitario, que contemple un programa de atención integral a las víctimas e inclusión de todos los municipios PDET de la Subregión Pacífico y Frontera Nariñense.
Sierra Nevada, Serranía del Perijá y Zona Bananera	Priorizar los municipios PDET de la Subregión Sierra Nevada, Serranía del Perijá y Zona Bananera para la garantía de acciones de desminado humanitario, y el desarrollo de procesos de educación para el manejo del riesgo de minas antipersona, munición sin explotar y trampas explosivas.
Sur de Córdoba	Gestionar la efectiva implementación del desminado humanitario en los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré y Tierralta, con especial énfasis en los territorios indígenas Emberá Katío del Alto Sinú y del Alto San Jorge. Así como adelantar el diagnóstico por afectación de minas y municiones sin explotar en el municipio de Valencia

Fuente: información de la ART, 2020. Elaboración propia

A la fecha de corte de este informe, la OACP informó que en marzo de 2020 se llevaron a cabo espacios de articulación para que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) conociera de la estrategia de AICMA en el territorio. Asimismo, como resultado de la articulación entre las dos entidades en 2019, las siguientes son las actividades realizadas en departamentos con municipios PDET:

Tabla 19. Actividades realizadas en el marco de la articulación entre la OACP y la ART

Departamento	Actividad realizada
Córdoba	En octubre y diciembre de 2019, se acompañaron 3 espacios de seguimiento al PDET de Córdoba, cumpliendo actividades de prevención en los 5 municipios PDET y explicando las razones por las cuales los requerimientos se han atendido con Desminado militar.
	Actividades de ERM en Tierra Alta.
	Comité de Minas en noviembre de 2019, donde se comunicaron las iniciativas PDET que se desarrollan en los territorios donde se encuentran sobrevivientes de minas y estos pueden vincularse interactuando con los líderes comunitarios de la iniciativa.
Chocó	Se retomaron operaciones de Desminado Humanitario en septiembre de 2019 y se socializaron los esfuerzos conjuntos entre OACP y Fundación Restrepo Barco para avanzar en ERM en Riosucio y Novita.
	Socialización de los esfuerzos conjuntos entre OACP y Fundación Restrepo Barco para avanzar en ERM en Riosucio y Novita.
Nariño	En agosto y septiembre de 2019, se realizaron actividades de ERM que beneficiaron al municipio de Policarpa, en cumplimiento de la iniciativa PDET.
Antioquia	En agosto, septiembre y octubre de 2019, se realizaron actividades de ERM que beneficiaron al municipio de Dadeiba y Mutatá en cumplimiento de la iniciativa PDET.

Fuente: OACP, marzo 2020. Elaboración propia

Asimismo, en febrero de 2020 la OACP, junto con el Programa Pasos Seguros, organizó un evento con alcaldes de varios municipios y 6 departamentos para fomentar la incorporación de acciones AICMA en sus Planes de Desarrollo. La Procuraduría destaca esta iniciativa que sin duda va a contribuir a avanzar en la implementación de las iniciativas en los municipios PDET.

6.3. Reincorporación

El Punto 3 del Acuerdo de Paz contempla además de los acuerdos relacionados con el proceso de acreditación y dejación de armas, los compromisos en materia de reincorporación económica, política y social, así como lo relativo a las garantías de seguridad. En el marco del proceso de dejación de armas en el Punto 3.1.7.1, se estableció que las FARC-EP contribuirían “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”.

Adicionalmente en el punto 5 hay dos referencias al desminado: por una parte, el numeral 5.1.3.2. “Acciones concretas de contribución a la reparación”, las FARC-EP se comprometen a en el marco de la reincorporación, realizar contribuciones concretas a la reparación de los daños causados que podrán incluir la limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y municiones sin explotar (MUSE) o restos explosivos de guerra (REG); y por otra, el Acuerdo, en lo que hace referencia al listado de posibles sanciones con contenido restaurativo y restaurador, contempla la “Limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonal de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por estos artefactos”. Este último punto se aborda en el numeral 6.6 de este Informe.

6.3.1 Avances y dificultades

Suministro de información

En cuanto al suministro de información, en el mes de junio de 2020, la OACP reportó la puesta en marcha de una Comisión Tripartita para suministro de información entre la OACP, UNMAS y las FARC-EP, como un espacio constructivo en el cual el Gobierno y las FARC-EP puedan llegar a acuerdos en materia de desminado y suministro de información. La Procuraduría permanecerá atenta al desarrollo de estos espacios y los resultados que se deriven de ellos, teniendo en cuenta la importancia que revisten para el avance de la AICMA.

La Subcomisión Intersectorial de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario, mencionada en capítulos anteriores, juega un rol fundamental como espacio para el suministro de información por parte de excombatientes de las FARC-EP. Por lo tanto, es fundamental que este espacio se active y sesione con regularidad con el fin de, entre otras, facilitar el cumplimiento de los compromisos consignados en el Acuerdo de Paz.

Humanicemos

Por otra parte, en el marco del proceso de reincorporación, un grupo de excombatientes de las FARC-EP creó la organización de desminado humanitario – Humanicemos DH - como un mecanismo de reincorporación económica, laboral y social y de contribución a la reparación. Humanicemos DH fue acreditada como operador en Colombia el 18 de agosto de 2017 y ha estado financiada por la Unión Europea a través del Fondo Colombia en Paz. Desde entonces, aproximadamente 100 miembros de la organización estuvieron ubicados en la Montañita, Caquetá, donde recibieron capacitaciones y entrenamiento, no solo para realizar operaciones de desminado humanitario, sino para el desarrollo y la difusión de los demás componentes de la AICMA.

En Colombia, el monitoreo externo de las operaciones de las OCDH es realizado por la OEA, sin embargo, en el caso de Humanicemos DH, la OEA no puede realizar esta labor dado que recibe financiación de los Estados Unidos y existe una limitación frente a la población excombatiente de las FARC-EP. Por lo tanto, el proceso de búsqueda de una alternativa tomó más de un año, hasta que el pasado 10 de marzo, se firmó el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y las Naciones Unidas, para que sea la oficina de UNMAS en Colombia quien realice el monitoreo externo de las operaciones de Humanicemos DH. Lo anterior permitirá la entrada en operaciones de esta organización, que actualmente se ha visto obstaculizada por la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, a lo que se suma que aún no se han definido los requisitos para llevar a cabo el monitoreo externo por parte de UNMAS.

La Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz continúa impulsando este proceso, para que Humanicemos DH pueda iniciar el desarrollo de operaciones lo más pronto posible y de manera eficiente en el territorio. Este proyecto es sin lugar a dudas, una apuesta muy importante para la construcción de paz en los territorios por su contenido reparador. Para que la entrada en operaciones ocurra lo más pronto posible, la Procuraduría recomienda agilizar la definición de requisitos frente al componente externo de monitoreo y contar con un cronograma de inicio de las actividades de Humanicemos DH. No obstante las demoras en el proceso de acreditación de la organización Humanicemos DH, la Procuraduría celebra la reciente certificación de la primera capacidad operacional de la organización, el pasado 14 de agosto, y que certificó a 17 miembros de la organización. Esto representa un avance fundamental para el inicio del despliegue operacional de desminado humanitario. Actualmente la organización tiene asignadas tres zonas en el municipio de La Montañita, Caquetá, para desminado, por lo que se espera que haya una pronta asignación de nuevas áreas para Humanicemos DH.

Liberar a Colombia de minas debe entenderse como una tarea conjunta, y Humanicemos DH es un esfuerzo más para lograr dicho objetivo. Este órgano de control reitera la importancia de tener claros los criterios para la asignación de municipios para la realización de operaciones de desminado entre las diferentes organizaciones civiles y las unidades de la Fuerza Pública que operan en Colombia, así como la necesidad de contar con un estándar que unifique los procedimientos para asignación de municipios, gestión de calidad y monitoreo.

6.4. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS

En el Acuerdo de Paz, el numeral 4.1.3.1. establece que la sostenibilidad del PNIS y el cumplimiento de sus objetivos, requiere la provisión de garantías y condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final.

Adicionalmente, se establece que la protección de las comunidades, la garantía del derecho a la vida y el bienestar de la población rural requiere también asegurar el desminado, para lo cual el Gobierno Nacional, tras la firma del Acuerdo y en el marco de su implementación, pondrá en marcha un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por la ubicación de MAP y MUSE. Este es un propósito mancomunado al que contribuirán Gobierno y Farc-EP por diferentes medios y en lo que le corresponda a cada cual, incluyendo el suministro de información, como parte del compromiso mutuo con el fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Este compromiso involucra de manera especial los territorios donde se adelanta el PNIS.

De acuerdo con lo anterior, el PNIS es una política que requiere el avance efectivo de las actividades que integran la AICMA, de tal manera que la presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI, no genere accidentes o eventos que afecten los derechos de las comunidades. Actualmente existe presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI en 322 municipios del país, en 52 de ellos se adelantan PNIS y solo 31 de estos municipios han sido asignados para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario. Por otro lado, entre enero de 2017 y el 30 de abril de 2020 se han presentado 201 víctimas de estos artefactos en los 52 municipios PNIS, y en Tarazá y Tumaco se registró que el mayor número de víctimas han sido civiles que desarrollan actividades de erradicación de cultivos de uso ilícito, sin el pleno de las garantías necesarias.

Tabla 20. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y AICMA

Municipio	Municipio en ZOMAC	ZEII	PDET	PNIS	Desminado Humanitario	Víctimas de MAP, MUSE y AEI 2017/2020
ANORÍ	1	1	1	1	Por priorizar	2
BRICEÑO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	2
CÁCERES	1	1	1	1	Por priorizar	2
TARAZÁ	1	1	1	1	Por priorizar	29
ARAUQUITA	1	1	1	1	por priorizar	4
SAN PABLO	1	0	1	1	Por priorizar	3
SANTA ROSA DEL SUR	1	0	1	1	Por priorizar	3
CANTAGALLO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
BELÉN DE LOS ANDAQUÍES	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
CARTAGENA DEL CHAIRÁ	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	0
CURILLO	1	0	1	1	Por priorizar	0
EL DONCELLO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
EL PAUJIL	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
FLORENCIA	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	3
MONTAÑITA	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	1
PUERTO RICO	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	0
SAN JOSÉ DEL FRAGUA	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
SAN VICENTE DEL CAGUÁN	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	0
ARGELIA	1	0	1	1	Por priorizar	0
EL TAMBO	1	0	1	1	Por priorizar	1
MIRANDA	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
MONTELÍBANO	1	1	1	1	por priorizar	0

PUERTO LIBERTADOR	1	1	1	1	por priorizar	0
SAN JOSÉ DE URE	1	1	1	1	por priorizar	0
CALAMAR	1	1	1	1	Por priorizar	2
EL RETORNO	1	1	1	1	Por priorizar	22
MIRAFLORES	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	2
SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	1	1	1	1	Por priorizar	0
LA MACARENA	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	1
MAPIRIPÁN	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
MESETAS	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
PUERTO CONCORDIA	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	0
PUERTO RICO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	1
URIBE	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
VISTAHERMOSA	1	1	1	1	Asignado operaciones DH	0
BARBACOAS	1	1	1	1	Por priorizar	3
EL CHARCO	1	1	1	1	Por priorizar	2
IPIALES	1	0	0	1	Asignado operaciones DH	0
TUMACO	1	1	1	1	Por priorizar	93
EL TARRA	1	0	1	1	Por priorizar	0
SAN CALIXTO	1	1	1	1	Por priorizar	19
TIBÚ	1	1	1	1	Por priorizar	4
ORITO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
PUERTO ASÍS	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	2
PUERTO CAICEDO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	4
PUERTO GUZMÁN	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	2
PUERTO LEGUÍZAMO	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
SAN MIGUEL	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
VALLE DEL GUAMUEZ	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
VILLAGARZÓN	1	0	1	1	Asignado operaciones DH	0
DAGUA	1	0	0	1	Asignado operaciones DH	0
CUMARIBO	1	0	0	1	Por priorizar	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la OACP.

De acuerdo con lo anterior, y como se profundiza más adelante, resulta fundamental que exista un protocolo de limpieza de áreas previo al inicio de las actividades de sustitución de cultivos de uso ilícito, así como fortalecer las actividades de ERM con las personas que van a desarrollar estas labores.

6.4. 1. Accidentes de MAP y MUSE para erradicadores de cultivos de uso ilícito civiles y de Fuerza Pública

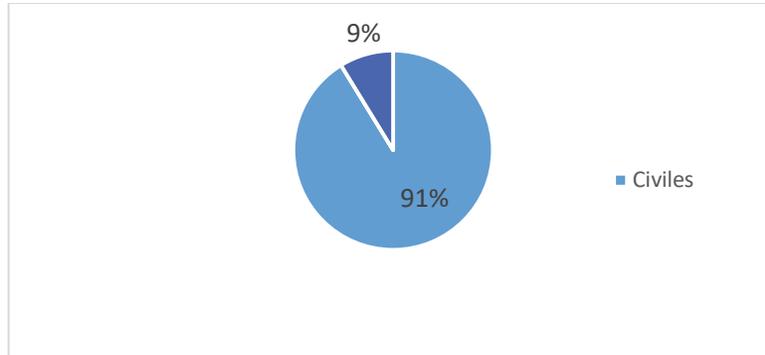
A partir del año 2005 se estableció el funcionamiento de los Grupos Móviles de Erradicación Manual Forzosa –GME, en el país. Estos grupos de erradicadores manuales y el Programa “Todos contra la coca” liderado por la Policía Nacional, iniciaron la Política Pública de erradicación manual forzosa de cultivos ilícitos en el país.

La AICMA por su parte registró los primeros accidentes de MAP y MUSE de erradicadores de cultivos de uso ilícito tanto civiles como pertenecientes a la Fuerza Pública a partir del año 2006. Desde esta fecha hasta el primer semestre de 2020, la OACP ha registrado un total de

457 accidentes de MAP y MUSE de erradicadores en el país, 417 de ellos civiles y 40 miembros de la Fuerza Pública.

Por tanto y como señala la siguiente gráfica, en los últimos años, el 91% de las víctimas en el marco de procesos de erradicación forzada son los erradicadores civiles y el 9% son miembros de la Fuerza Pública:

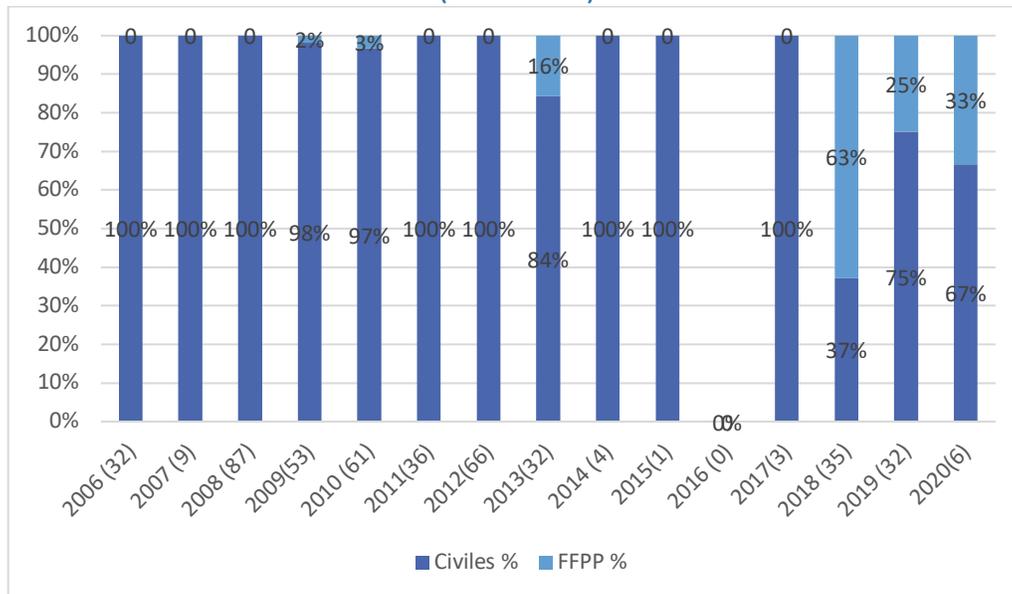
Ilustración 22. Porcentaje de erradicadores víctimas de MAP y MUSE civiles y fuerza pública (2006-2020)



Fuente: IMSMA (2020).

Los erradicadores civiles constituyen el 100% de las víctimas de MAP y MUSE para casi todos los años en que se registra información. Esto sucede excepto en 2009 donde son el 98%; en 2010 el 97%; en 2013 el 84%; 2018 el 37%; en 2019 el 75% y en 2020 el 67%, como se evidencia en la siguiente gráfica:

Ilustración 23. Porcentaje de erradicadores víctimas de MAP/MUSE, civiles y fuerza pública (2006-2020)



Fuente: IMSMA (2020).

Por otra parte, los accidentes de MAP y MUSE de miembros de la Fuerza Pública solo son mayores que los de los civiles en el año 2018.

En cuanto a las consecuencias de los accidentes por MAP y MUSE para los erradicadores, la mayor parte de las víctimas han resultado heridas: 374 civiles y 36 miembros de la fuerza pública. En cuanto a erradicadores fallecidos, 43 civiles murieron por estos accidentes, mientras que lo mismo ocurrió a 4 miembros de la fuerza pública.

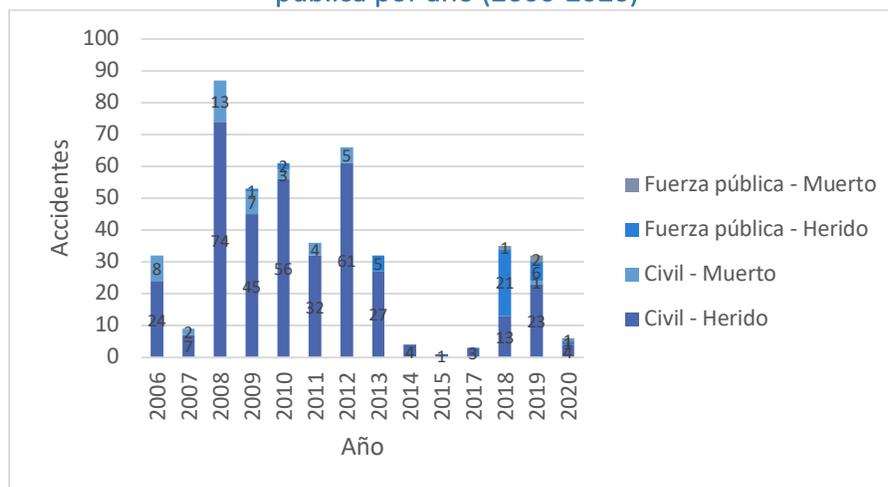
Ilustración 24. Número de erradicadores heridos y muertos por MAP/MUSE civiles y fuerza pública (2006-2020)



Fuente: IMSMA (2020)

Los fallecimientos de los miembros de la fuerza pública ocurrieron entre 2018 y 2020. Antes de este periodo únicamente habían muerto erradicadores civiles. En el caso de personas heridas, los miembros de la fuerza pública únicamente superan en número a los civiles en 2018 como se mencionó anteriormente para el resto de los años, casi todas las víctimas son erradicadores civiles como muestra la siguiente gráfica:

Ilustración 25. Número de erradicadores heridos y muertos por MAP/MUSE civiles y fuerza pública por año (2006-2020)



Fuente: IMSMA (2020)

Es importante tener en cuenta que la mayor parte de estos accidentes ocurren en zonas rurales; solo 4 accidentes de erradicadores se presentaron en zonas urbanas, todos ellos en Antioquia en 2009. Los 453 accidentes restantes se presentaron en zonas rurales, lo que implica un reto importante en el acceso a servicios de salud y de atención inmediata una vez ocurridos los accidentes.

Adicionalmente, el hecho de que la mayoría de las víctimas de MAP y MUSE sean civiles y que estén ubicados en zonas rurales, implica una mayor brecha en el acceso a la ruta de atención integral y particularmente a servicios de rehabilitación. También en la información del AICMA, se identificaron 11 erradicadores indígenas víctimas de minas en Putumayo y Nariño: 1 en 2008; 3 en 2007; 6 en 2013 y 1 en 2012.

En noviembre de 2016 en el séptimo informe periódico sobre Colombia, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se pronunció sobre el uso de civiles en las labores de erradicación y señaló:

“ (...) 22. El Comité nota con preocupación los informes relativos a actividades de erradicación manual de cultivos de coca realizadas por campesinos pobres que no tienen otras oportunidades laborales en zonas donde están expuestos a los riesgos generados por la existencia de minas terrestres y la presencia de grupos armados ilegales. Si bien toma nota de la información proporcionada por el Estado parte sobre las medidas adoptadas para disminuir los riesgos, le preocupan las informaciones de que muchas de estas personas habrían perdido la vida o resultado heridas como consecuencia de la explosión de minas terrestres o de ataques de grupos armados ilegales (arts. 6 a 9)²³. El Estado parte debe interrumpir el uso de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de coca hasta que se verifique, de conformidad con los estándares internacionales para dicha verificación (tales como las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas), que las áreas en las que se deban realizar tales actividades estén efectivamente libres de minas terrestres, y se verifique también que esas áreas estén efectivamente libres de otros peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad. Debe también garantizar que las personas que hayan resultado heridas, o sus familiares en caso de fallecimiento, reciban reparación integral. Asimismo, debe continuar e intensificar sus esfuerzos para garantizar la remoción de las minas antipersonales sin detonar de manera segura a través de personal capacitado (...)”⁹³

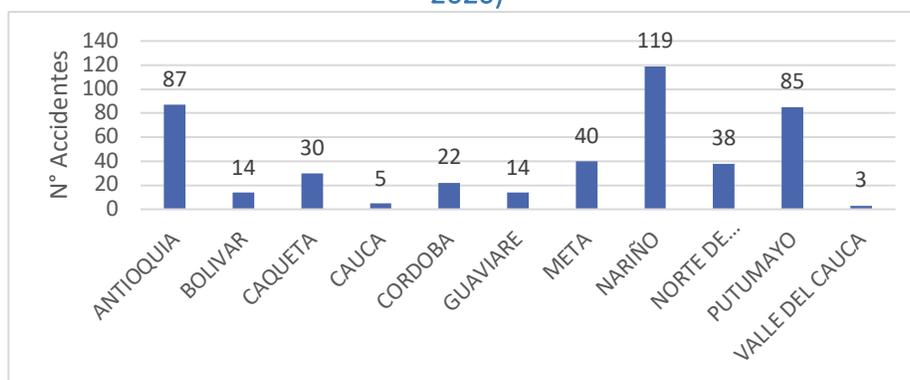
De igual manera, la Procuraduría General de la Nación señaló en el año 2012 que los programas de erradicación manual exponían a los civiles a riesgos generados por la existencia de minas en las zonas donde se desarrollan estas labores, instando a que el estado garantice todos los mecanismos de atención para las personas que han resultado víctimas, así como para sus familiares en casos de fallecimiento. Cabe destacar que se han identificado vacíos en los procesos de prevención, teniendo en cuenta que las técnicas de detección de minas utilizadas en los procesos de erradicación no son adecuadas a las condiciones de los

⁹³ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fCOL%2fCO%2f7&Lang=en . Consulta realizada el 02 de julio de 2020.

territorios, ni a los estándares en materia de desminado y prevención: “La Campaña Colombiana contra minas recogió algunos testimonios de erradicadores civiles en donde se estableció que los procedimientos de detección se realizan días antes del operativo y no se hace un ejercicio de reconocimiento de toda el área a intervenir”.⁹⁴

En ese sentido, llama la atención que los accidentes de minas contra erradicadores se han presentado principalmente en territorios donde hay alta concentración de cultivos de uso ilícito, con situaciones de crisis humanitarias recurrentes y donde se han generado procesos en el marco del Programa Nacional de Sustitución de cultivos, como muestra la siguiente gráfica. La persistencia de accidentes por MAP y MUSE en estos territorios, evidencia la falta de atención a las recomendaciones antes señaladas.

Ilustración 26. Accidentes de MAP/MUSE contra erradicadores por departamento (2006-2020)



Fuente: IMSMA 2020.

6.5. AICMA como medida de reparación

Las sanciones propias de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se caracterizan por ser sanciones no privativas de la libertad, con componente reparador y restaurativo del daño causado, y aplicables a quienes reconozcan verdad plena y responsabilidad ante la Sala de Reconocimiento de Verdad, Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas⁹⁵.

El desafío actual que tiene la JEP de establecer las sanciones propias, que incluyen la participación en trabajos, obras y actividades con contenido reparador y restaurador (TOAR)⁹⁶, debería considerar los proyectos de desminado como una acción reparadora. Lo anterior, dado que el mismo Acuerdo Final, establece como un tipo de sanción propia la “limpieza y erradicación de restos explosivos de guerra, municiones sin explotar y minas antipersonal y artefactos explosivos improvisados de las áreas del territorio nacional que hubiesen sido afectadas por estos artefactos”. Asimismo, la Ley 1957 de 2019 establece, en el artículo 141, un listado no taxativo de posibles TOAR, en el que se incluyen labores de

⁹⁴ Campaña Colombiana contra Minas, 2016. Pg. 3.

⁹⁵ Punto 5.1.2 del Acuerdo Final, numeral 60, y Artículo 126 de la Ley 1957 de 2019.

⁹⁶ Punto 5.1.2. del Acuerdo Final, referido en el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2017.

limpieza y erradicación de artefactos explosivos, municiones sin explotar y minas antipersonal.

Asimismo, teniendo en cuenta que la información que puedan dar actores que participaron en el conflicto armado es valiosa en materia de señalización e identificación de zonas con siembra de minas, es fundamental que la OACP se articule con la JEP para que el compromiso de suministro de información pueda ser evaluado para comparecientes ante la jurisdicción, como parte de un TOAR.

Finalmente, vale la pena insistir en la apertura de un macrocaso en la JEP, sobre el cual la Procuraduría General hizo una solicitud escrita el pasado 24 de enero de 2020 a la Sala de la Verdad, que priorice métodos y medios ilícitos de guerra durante el conflicto armado prohibidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). De esta manera, se podrá investigar y sancionar conductas delictivas relacionadas con el empleo de minas antipersonal y artefactos explosivos, entre otras, y así, lograr la reparación de víctimas por este flagelo y garantizar la no repetición.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1. Conclusiones

7.1.1. Con respecto a la Política Pública de AICMA

- Desde la adopción de la Convención de Ottawa, Colombia ha desarrollado un marco jurídico amplio para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en cada uno de los componentes que integran la AICMA, sin embargo, el actual plan estratégico y sus dos planes operativos (DH y AIV), no incorporan indicadores, actividades y plazos claros que reflejen de qué manera el país cumplirá con todas las obligaciones para el año 2025. Adicionalmente, tampoco se ha desarrollado un plan operativo para el componente de ERM.
- Desde el año 2012, la Procuraduría a través de informe preventivo sobre el DH, resaltó la obligación adquirida por el Estado colombiano en el sentido de identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que existen MAP, adoptando todas las medidas necesarias para que estas zonas tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios que aseguren la eficaz exclusión de civiles hasta que todas las minas señalizadas sean destruidas. A la fecha no se evidencia un avance significativo en este proceso de demarcación, o un plan específico que contribuya a las labores de limpieza de los territorios.
- La Subcomisión Intersectorial Técnica para la Prevención Integral, Señalización, elaboración de mapas y Desminado Humanitario, creada mediante la Ley 759 de 2002, no ha sido convocada a sesionar en los últimos años, sin que la Procuraduría tenga certeza de cuál fue la fecha de su última sesión y los compromisos adquiridos

en el marco de la misma. Evidencia preocupante si se tiene en cuenta que las Subcomisiones Intersectoriales Técnicas tienen dentro de sus funciones formular los componentes técnicos del CONPES y de la política pública de AICMA.

- Para el análisis de datos realizados para el desarrollo de este informe se tuvieron en cuenta diferentes fuentes de información como el Registro Único de Víctimas, las bases de datos de Víctimas de la OACP e información remitida por el Centro Nacional contra AEI y Minas del Ministerio de Defensa Nacional. Se identificaron diferencias en la información sobre víctimas civiles entre el RUV y la base de datos de la OACP, aunque no son sustanciales, si dan cuenta de las diferentes metodologías utilizadas. Sin embargo, en relación con las cifras de las víctimas de la Fuerza Pública, el CENAM aportó datos que dan cuenta de (Ver Apartado 2.1.4.) de diferencias enormes en el registro, incluso de cerca del 300% entre esta base y la información de la OACP. Esto resulta preocupante y se requiere que la autoridad nacional realice una revisión minuciosa de las diferentes bases de datos, ajuste los criterios y unifique los métodos de registro.

7.1.2. Con respecto a la AICMA y el contexto de conflicto

- La dinámica del conflicto ha experimentado un proceso de transformación tras la firma del Acuerdo Final en el año 2016, que se ha caracterizado por el crecimiento y expansión de grupos armados organizados y grupos delincuenciales organizados, y la ocupación de zonas estratégicas en varias regiones del país donde hay grandes intereses económicos. En consecuencia, se han configurado nuevos escenarios de confrontación y continuidad del conflicto armado, donde persiste el uso de MAP, MUSE y AEI, lo cual es un factor de riesgo que continúa generando afectaciones colectivas, asociado a los procesos de confinamiento y riesgo de desplazamiento que se han venido presentado de manera reiterativa en regiones como Putumayo, Chocó, el Bajo Cauca, el Catatumbo y la Costa Pacífica nariñense, en los últimos dos años.
- Las Comunidades campesinas y étnicas de zonas de difícil acceso y en territorios que han sido afectados históricamente por el conflicto armado, aun hoy presentan graves riesgos por la contaminación por minas y el uso de artefactos explosivos por parte de grupos armados organizados. A esta situación se suman las difíciles condiciones en infraestructura, acceso a salud y oferta institucional, por lo que se puede concluir que estas situaciones se agudizan por el escenario de riesgo.
- Los municipios que cuentan con los mayores reportes de víctimas históricas por MAP, MUSE y AEI se caracterizan por contar con poblaciones eminentemente rurales, con precarias condiciones en materia de acceso a salud y donde hoy continúan presentándose situaciones de violencia que están generando revictimizaciones, y que plantean retos para el desarrollo de acciones efectivas de prevención de riesgos por MAP, MUSE y AEI y otras violaciones a los derechos humanos, lo que explica que los territorios con mayor afectación sean, principalmente, municipios PDET. El contexto de violencia en el país, esta generando dificultades para el desarrollo de operaciones de desminado humanitario por parte de Organizaciones Civiles nacionales e internacionales, debido a la falta de condiciones de seguridad para el despliegue en

zonas donde persisten las confrontaciones y acciones de grupos armados organizados.

7.1.2. Con respecto a la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte:

- La FGN informó que desde el año 2017 a junio de 2020, el total de investigaciones adelantadas por los delitos relacionados con el empleo, uso y fabricación de MAP, MUSE y AEI es de 117, sin embargo, solo 25 se encuentran activas y sobre los GAO relacionados con la comisión de estos delitos, solo en 5 investigaciones se identifica al GAO FARC/EP, en las otras 112 investigaciones no se identifica a ningún grupo como autor de este tipo de conductas.
- A la fecha de corte de este informe, no se ha priorizado ningún macrocaso sobre el uso de artefactos explosivos en la JEP, lo que permitiría investigar y sancionar conductas delictivas relacionadas con el empleo de estos artefactos y así, lograr la reparación de las víctimas y garantizar la no repetición.

7.1.3. Con respecto al Desminado Humanitario

- Actualmente, existen 322 municipios con algún tipo de sospecha y/o presencia de MAP, 156 se encuentran asignados para realizar operaciones de DH, sin que exista claridad frente a qué sucederá con los 166 municipios que presentan algún tipo de contaminación y hoy no se encuentran en intervención.
- La Procuraduría resalta la capacidad que tiene Colombia frente al número de operadores civiles y del Estado disponibles para llevar a cabo desminado humanitario y celebra la labor que realizan para beneficio de la población colombiana. Actualmente, Colombia cuenta con dos operadores estatales y seis de carácter civil. No obstante, este órgano de control considera que hace alta mayor eficiencia en el uso de este recurso que tiene el país.
- Es necesario entender el desminado humanitario como una acción humanitaria que implica neutralidad, lo que la diferencia del desminado militar. Por lo tanto, debe ser un procedimiento concertado con las comunidades y que garantice la no repetición. En lo posible, durante estos procesos, se debe evitar generar acciones con daño en los territorios. En contextos de alta conflictividad e intensidad de acciones de grupos armados ilegales, donde la intervención del desminado podría mitigar riesgos de desplazamiento y confinamiento, se deben desarrollar estrategias de intervención humanitaria integral.
- La Procuraduría insiste a la OACP sobre la necesidad de actualizar la clasificación de los municipios, teniendo en cuenta los contextos cambiantes en los territorios y las dinámicas de violencia que se han venido transformando desde el año 2016 cuando se hizo la clasificación por tipologías. La actualización realizada en junio de 2020 por parte de la OACP únicamente cambió significativamente en que los municipios que ya han sido intervenidos se clasifican dentro de la categoría Plan de Intervención DH.

Sin embargo, no se volvió a actualizar la tipología del municipio según nivel de contaminación.

- La Procuraduría evidencia dificultades en cuanto a la asignación y desasignación de municipios para realizar las tareas de desminado humanitario. El hecho de enviar varios operadores a municipios aledaños, y no tener una micro focalización previa con criterios específicos, representa un desgaste significativo en materia de recursos humanos y financieros y, además, no permite que los operadores civiles puedan tener un acercamiento real con la comunidad y una generación de confianza que eventualmente permita mitigar situaciones de riesgo por presencia de grupos armados. Asimismo, no existe una normatividad unificada que se aplique por igual a todos los operadores de desminado, entiéndase organizaciones civiles, Brigada y AEDIM, al no existir un protocolo o procedimiento preciso sobre la desasignación y reasignación de municipios, las reglas no son claras para todos los operadores.
- La Procuraduría lamenta la reciente suspensión de trabajos y operaciones en Colombia por parte de la organización Ayuda Popular Noruega (APN), por ajustes presupuestales al interior de la organización y por los altos costos de la intervención en territorios que resultaron en una baja densidad de contaminación en las zonas asignadas a la organización; y Perigeo, por falta de recursos económicos. Lo anterior significa una pérdida de capacidad en materia de desminado que sin duda puede afectar el avance decidido en el propósito de tener un país libre de minas.
- Frente a los conceptos de seguridad de los territorios, en algunas ocasiones el concepto que se tiene en el orden nacional no corresponde con el que se da en el orden territorial.
- En ocasiones los procesos de monitoreo externo realizados por la OEA y UNMAS no están articulados con la OACP como coordinadora de las actividades de desminado humanitario, o son interpretados de forma diferente por quienes realizan el trabajo de monitoreo, las organizaciones y la autoridad nacional. Esto ocasiona que las organizaciones se vean afectadas en términos de tiempo y recursos, lo que sin duda puede llegar a afectar su permanencia en el país.

7.1.4. Con respecto a la Educación en el Riesgo de Minas

- La Procuraduría resalta los avances frente a este componente de la AICMA, y considera que son acciones fundamentales de prevención en territorios donde los riesgos por presencia de MAP/MUSE continúan y no ha sido posible entrar a realizar operaciones de desminado humanitario dada la presencia de grupos armados y la persistencia de confrontaciones armadas. Desde el año 2019 hasta julio de 2020, la OACP reportó la realización de 9.909 actividades de ERM, con 213.164 beneficiarios.
- Se reconocen los esfuerzos por acreditar organizaciones de la sociedad civil y comunidades étnicas para que sean ellos mismos quienes realizan actividades de ERM en sus territorios. Teniendo en cuenta algunas de las consideraciones presentadas en el informe en relación con los contextos rurales y las afectaciones a comunidades étnicas, este tipo de iniciativas permite tener mayores alcances en el

desarrollo de la estrategia de ERM y atender las necesidades específicas de las comunidades afectadas y en riesgo.

- Frente a la ERM que realizan algunas OCDH en los municipios donde están asignados para operaciones de desminado humanitario, se identificó una dificultad al llevar a cabo estas actividades, pues en ocasiones no hay consentimiento de la comunidad. Esto se debe a que muchas organizaciones no han tenido la presencia prolongada en el territorio que les permita un acercamiento directo y la construcción de una relación de confianza con las comunidades.

7.1.5. Con respecto a la Asistencia Integral a las Víctimas

- Desde 1990 hasta julio 31 de 2020, de acuerdo con la información de la OACP, 11.892 personas han sido víctimas por MAP, MUSE y AEI, de las cuales el 39.5% son civiles y el 60.4% son miembros de la Fuerza Pública. Asimismo, se registran 1.225 niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de este flagelo, y 477 víctimas indígenas y afrodescendientes. No obstante lo anterior, no existe en el país un Estándar Nacional de Asistencia Integral a Víctimas que establezca responsabilidades institucionales en la ruta de atención a víctimas.
- En el presente informe, la Procuraduría ha evidenciado la multiplicidad de brechas en las rutas de atención integral a víctimas en los territorios, por falta de aplicación del enfoque territorial, poco conocimiento en la materia por parte de las entidades territoriales y falta de claridad sobre las responsabilidades en las diferentes etapas de la ruta.
- En el Plan Operativo de AIV, documento fundamental que hace parte del Plan Estratégico 2020-2025 “Colombia libre de sospecha de minas antipersonal”, y que fue aprobado en la Subcomisión de AIV del 6 de mayo de 2020, la Procuraduría reconoce que se haya empleado el término de mina antipersonal de tipo improvisado recomendado por el CICR en el marco de la Conferencia de Oslo en noviembre de 2019
- Actualmente la Subcomisión Intersectorial Técnica de Atención a Víctimas está analizando si se adopta el Estándar Internacional de Asistencia a Víctimas y aún no existe un Estándar Nacional de Atención a Víctimas, lo que genera un vacío normativo y una falta de claridad en la responsabilidad de las entidades territoriales al momento de atender víctimas. La AIV requiere de un desarrollo conceptual que permita entender las etapas de la ruta, las responsabilidades de las entidades e instituciones y el ajuste de las acciones a las necesidades de las víctimas en los territorios.
- No se han implementado rutas de AIV municipales en los municipios de tipología I, es decir los que tienen mayor afectación por artefactos explosivos. De los 199 municipios clasificados como tipología I, con corte a 30 de abril del presente año, solo 9 de ellos tenían ruta municipal de AIV implementada. Por esta razón la Procuraduría ha insistido en la importancia de formular un Estándar Nacional de Atención a Víctimas.
- En cuanto al número de víctimas, se evidenció una problemática en torno al subregistro y el manejo de la información. Mientras que la OACP realiza el reporte de

víctimas una vez se expide el certificado oficial de la ocurrencia del accidente por parte del Personero, organizaciones con presencia en el territorio tienen un reporte de cifras mucho más alto pues no discriminan el tipo de artefacto y su reporte se realiza en tiempo real.

- Se pudo establecer que uno de los obstáculos para atender a las víctimas se presenta cuando el Personero Municipal debe certificar la ocurrencia del hecho, dado que éste en muchas ocasiones no tiene los conocimientos técnicos para identificar el tipo de artefacto explosivo y el certificado del accidente juega un papel fundamental en la activación de la ruta cuando se presenta un accidente. Adicionalmente, es importante recordar que en el marco de lo previsto en el Decreto 780 de 2016, la función de certificar el accidente no recae en los personeros.
- En el marco del desarrollo de las dos últimas Subcomisiones Técnicas de AIV, se evidenció un vacío en la atención a las víctimas de la Fuerza Pública. Aunque el 60% de las víctimas por MAP/MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado son miembros de la Fuerza Pública, la estrategia de AIV de la OACP no contempla a este grupo de personas como víctimas que también tienen derecho a que se les garantice una atención, asistencia y rehabilitación integral.
- La Procuraduría resalta el trabajo y la cooperación del CICR en los territorios para la AIV, el cual ha sido un apoyo fundamental que complementa los esfuerzos que vienen realizando las entidades nacionales y territoriales en la materia.
- Existen rezagos en los procesos de reparación e indemnización administrativa para las víctimas de MAP, MUSE y AEI reconocidas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Acerca de la reparación individual, la UARIV ha informado a la Procuraduría General que del total de población reconocida en el RUV entre 1990 y 2020 (11.732) se han entregado 509 indemnizaciones administrativas, lo que representa apenas un 4% de las víctimas incluidas por este hecho victimizante. Sin embargo, y ante la limitación de recursos para avanzar en la indemnización de todas las víctimas en un tiempo razonable, se resalta el hecho de que la Resolución 1049 de 2019 de la Unidad de Víctimas, hecho priorice el pago de indemnizaciones a víctimas con discapacidad.

7.1.6. Con respecto a la cooperación internacional

- El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el DNP, ha adelantado las gestiones necesarias para obtener el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional y los Estados parte de la Convención en la elaboración y ejecución de programas y proyectos. Estas gestiones han permitido que Colombia haya obtenido asistencia de varios Estados Parte de la Convención, también UNMAS y la OEA. Adicionalmente, es importante resaltar que con la expedición de la Ley 1421 de 2010 y el Decreto 3750 de 2011, se permitió que organizaciones civiles apoyaran las labores de desminado humanitario. Actualmente, se cuenta con 6 OCDH que realizan estas actividades con recursos de cooperación internacional proveniente de Estados Parte de la Convención.
- Se resalta el papel fundamental que ha tenido la OEA y UNMAS para impulsar la política pública de la AICMA en el país. Estos dos organismos actualmente cumplen

el rol de monitoreo externo a las OCDH y además tienen conocimiento técnico muy valioso para la formulación de planes y proyectos en materia de acción contra minas. UNMAS, por su parte, lidera el subgrupo de Acción contra Minas, compuesto por varias OCDH, UNICEF y el CICR. Este espacio es fundamental para coordinar con los diferentes actores del sector e incidir, en la medida de lo posible, en los diferentes componentes de la AICMA en los territorios. La Procuraduría valora la labor tanto de la OEA como de UNMAS, pues su trabajo contribuye de manera significativa en el cumplimiento de las obligaciones que tiene Colombia en el marco de la Convención de Ottawa.

7.1.7. La AICMA y su articulación con otras políticas públicas:

- Es fundamental tener en cuenta el carácter humanitario de la AICMA y la importancia que esta tiene en la política de prevención y protección y los espacios que de esta política se derivan en los territorios.
- Frente al nuevo ciclo de violencia que se ha generado en los últimos 4 años, se ha evidenciado la importancia de desarrollar acciones articuladas entre las instituciones con responsabilidad en materia de prevención y protección y las entidades territoriales para mitigar los impactos que las amenazas y asesinatos, el reclutamiento forzado de NNA, los desplazamientos y confinamientos, y la contaminación por MAP/MUSE y AEI ocasionan en las comunidades.
- Particularmente, con relación a las situaciones de desplazamiento forzado y desplazamiento, existe un vínculo entre la ocurrencia de estos hechos y la presencia de MAP/MUSE en los territorios.
- Para el manejo de contextos de crisis humanitaria, si bien es fundamental la implementación de ERM en situaciones de emergencia, es importante que el Estado desarrolle otras estrategias que mitiguen los impactos mientras se dan las condiciones para el desarrollo de desminado humanitario. De esta manera la señalización de áreas podría contribuir a generar entornos seguros para el acceso a zonas de cultivo, bienes de la población civil e infraestructura comunitaria para la protección. Lo anterior se enmarca dentro de la importancia que tiene la AICMA para lograr el desarrollo sostenible en los territorios y la protección de las comunidades.
- A mayo de 2020 se tenía que la restitución de tierras en su etapa administrativa venía avanzando en 1.009 municipios del país, donde se han presentado 102.830 solicitudes de restitución. De los 1.009 municipios, 171 han sido intervenidos y liberados de sospecha de MAP, 315 no tienen presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI, 162 han sido liberados de reporte mediante Consejos de Seguridad, 186 han sido asignados a diferentes ODH para realizar actividades de Desminado Humanitario, 166 se encuentran pendientes de priorización y 8 han sido priorizados, pero no asignados.
- Los tres componentes que integran la AICMA, resultan fundamentales para que la restitución de tierras avance y logre contribuir con las condiciones de seguridad y el desarrollo sostenible de los territorios. Por un lado, muchas víctimas de MAP, MUSE y AEI sufrieron accidentes en municipios en los que actualmente se desarrollan los

procesos de restitución de tierras, por lo que su asistencia integral y su rehabilitación deben ser una prioridad. En segundo lugar, las operaciones de DH son indispensables para que la etapa administrativa y judicial de la restitución de tierras, se realice de manera efectiva y segura, pero sobre todo para garantizar que la población pueda retornar en condiciones seguras y de no repetición. Finalmente, las acciones de ERM deben ser permanentes en aquellos municipios donde los procesos de restitución avanzan, pero que no han podido ser liberados de sospecha de MAP, MUSE y AEI, esto permitirá reducir el riesgo de nuevos accidentes y fortalecerá la prevención y protección en municipios con alto grado de contaminación por este tipo de artefactos.

7.1.8. La AICMA y el Acuerdo de Paz

- La implementación de la AICMA en los territorios resulta fundamental para poder garantizar una adecuada implementación del Acuerdo de Paz, particularmente de los puntos 1, 3, 4 y 5. Asimismo, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo sobre limpieza de territorios étnicos afectados por MAP/MUSE y dar cumplimiento a ello.
- Los territorios que se definieron para implementar los PDET se han visto particularmente afectados por la presencia de MAP, MUSE y AEI y como consecuencia, el número de víctimas por accidentes con estos artefactos tiende a ser mayor en estos lugares. En el año 2019, de las 111 víctimas que se reportaron, 102 de ellas sufrieron el accidente en municipios PDET; y de las 87 víctimas entre enero y julio de 2020, 67 de ellas sufrieron el hecho en municipios PDET.
- La Procuraduría reconoce los espacios de articulación entre la OACP y la ART para dar a conocer la AICMA, y la incorporación de las 46 iniciativas AICMA en los Pactos Municipales, así como los 9 PATR que contienen iniciativas de esta índole y hace un llamado para que se implementen en articulación con las comunidades y las entidades competentes.
- La Procuraduría celebra la entrada en operaciones de la organización Humanicemos DH como una apuesta a la reincorporación social y económica de excombatientes, y como un aporte fundamental para la localización y señalización de minas, así como para la liberación de tierras.
- El avance efectivo en 10 de los 41 POSPR aprobados que presentan sospecha de MAP, MUSE y AEI y se encuentran sin priorizar y del catastro multipropósito en 15 de los 22 municipios priorizados para 2020, requiere el despliegue de equipos en territorio, por lo tanto, resulta fundamental el desarrollo de la AICMA en los municipios priorizados en las dos políticas, especialmente un plan de intervención en materia de desminado, que garantice la seguridad de los equipos que deben realizar el levantamiento de información en territorio, y que permitan la reducción o eliminación de riesgos para las comunidades.

7.2 Recomendaciones

7.2.1. Frente al Plan Estratégico y Planes Operativos de AICMA 2020-2025:

- **A la OACP**
 - Actualizar las afectaciones a municipios mediante las cuales se definen las tipologías de los municipios con algún tipo de presencia y/o sospecha de MAP, MUSE y AEI. Esto permitirá identificar las necesidades de las comunidades y contar con líneas base específicas para cada componente de la AICMA.
 - Fortalecer los indicadores, metas y actividades incluidas en el Plan Estratégico y planes operativos con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención de Ottawa y el Plan de Oslo para el año 2025.
 - Desarrollar el Plan Operativo de ERM.

7.2.2. Frente a la Educación en el Riesgo de Minas:

- **A la OACP**
 - Estructurar un plan operativo de ERM, en el que se incorporen actividades de corto, mediano y largo plazo para el fortalecimiento territorial de este tema, que involucre la participación de las entidades territoriales y las organizaciones civiles de desminado humanitario.
 - Garantizar la continuidad de la ERM en los territorios donde no es posible hacer desminado humanitario, con el objetivo de prevenir la ocurrencia de accidentes con artefactos explosivos.
 - Implementar estrategias nuevas de difusión de la ERM donde se priorice el empleo de las tecnologías de la información y los medios públicos de comunicación (Radio y Televisión), teniendo en cuenta la emergencia sanitaria.
 - Realizar acompañamiento a las OCDH que realizan ERM, con el fin de generar enlaces con la comunidad y mayor confianza para el desarrollo de las actividades.

7.2.3. Frente a la Atención Integral a Víctimas:

- **A la OACP**
 - Formular el Estándar de AIV, esto de conformidad con el numeral 22 del artículo 28 del Decreto 1784 de 2019.
 - Articular y gestionar las acciones pertinentes con la UARIV para contribuir a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas por MAP, MUSE y artefactos explosivos de tipo improvisado, teniendo en cuenta los lineamientos que emitió la Procuraduría General mediante la Directiva 13 de 2020.

- Implementar rutas de AIV que se adecuen a la realidad de los territorios.
- Incluir en la AIV el enfoque de género y tener en cuenta a los cuidadores de los sobrevivientes dentro de la ruta, así como incluir otros enfoques diferenciales para la atención a niños, niñas y adolescentes y el enfoque étnico, con acciones concretas para atender las necesidades particulares de las víctimas.
- Coordinar con la UARIV y el Ministerio de Defensa, las acciones correspondientes para garantizar la inclusión en la ruta de atención integral de las víctimas de la Fuerza Pública, que representan el 60% de las víctimas por MAP, MUSE y AEI.
- Desplegar, en coordinación con las entidades territoriales, esfuerzos para garantizar asistencia médica inmediata a las personas que sufren un accidente con artefactos explosiva, sin importar su calidad de civil o combatientes.
- Observar lo contemplado en el Decreto 780 de 2016, con el fin de establecer una ruta clara de asistencia en salud y permita unificar las cifras que reporta la OACP y otras organizaciones en territorio. La Procuraduría resalta la importancia de diferenciar entre la obligación de atender a la persona accidentada de inmediato, sin importar su calidad de civil o combatiente en el marco de un conflicto armado, y la necesidad de expedir una certificación del accidente para efectos del ingreso de la persona al RUV y que ésta pueda acceder a las medidas de asistencia y reparación específicas que contempla la Ley 1448 de 2011.

- **A la UARIV**

- Avanzar en los procesos de reparación e indemnización administrativa para las víctimas de MAP, MUSE y AEI reconocidas en el marco de la Ley 1448 de 2011. Pues solo se han entregado 509 indemnizaciones administrativas, lo que representa apenas un 4% de las víctimas incluidas por este hecho victimizante.
- Ante las consecuencias humanitarias provocadas por la contaminación por minas en varias regiones del país, se recomienda que se desarrollen estrategias que vinculen a los procesos de atención de la población desplazada y en situación de confinamiento, así mismo, que se prioricen las intervenciones en territorios con escenarios de crisis humanitaria recurrente, lo cual permitirá la mitigación de los impactos de la contaminación y facilitaría acciones de otras entidades

7.2.4. Frente al Desminado Humanitario:

- **A la OACP**

- Contar con Estándares Nacionales de Desminado Humanitario que tengan mayor rigor técnico, para así evitar la burocratización en los procesos, en particular, en la evaluación para acreditar a desminadores, que requiere de procesos ágiles y eficientes.
- Definir la estrategia de asignación e intervención de los 165 municipios que presentan algún tipo de contaminación por MAP, MUSE y AEI y actualmente no se han priorizado, así como la estrategia de intervención de 1 municipio priorizado.

- Formular una estrategia de micro focalización para la asignación de tareas y de esta manera, optimizar los recursos humanos y financieros de las organizaciones de desminado. Asimismo, la Procuraduría exhorta para que se aproveche el conocimiento técnico de las OCDH en la materia para fortalecer la política pública de AICMA.
- Brindar lineamientos claros en el marco de la estrategia de asignación de tareas, sobre los criterios que se tienen en cuenta al momento tanto de asignar tareas como de desasignación de éstas.
- Avanzar en las actividades encaminadas al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 5 de la Convención de Ottawa, relacionada con la señalización y georreferenciación de MAP, MUSE y AEI, así como en el cumplimiento estricto a lo establecido en el artículo 18 de la ley 759 de 2002. A juicio de la Procuraduría, los indicadores y metas establecidas en los planes estratégicos y operativos de la política pública, no reflejan el compromiso del Estado colombiano para identificar, señalar y limpiar todas las MAP del territorio nacional para el año 2025.
- Reactivar la Subcomisión Intersectorial Técnica de Prevención Integral, Señalización, Elaboración de Mapas y Desminado Humanitario, espacio en donde se podrán formular acciones concretas relacionadas con la señalización, elaboración de mapas y operaciones de desminado.
- Articular con las entidades territoriales el desarrollo de una estrategia que facilite el diálogo y la comunicación con las comunidades para favorecer el desarrollo de las operaciones.
- Fortalecer y acompañar las estrategias de entrada a los territorios de las ODH, a través de la identificación de actores (institucionales, organizaciones sociales y comunitarias, etc.), el análisis de las condiciones y situaciones de riesgo que puedan presentarse y el establecimiento de canales de comunicación para resolver inquietudes y tensiones entre las partes.
- Permitir y facilitar a la Procuraduría General de la Nación las condiciones para el desarrollo de las labores de acompañamiento en el proceso de monitoreo, a fin de garantizar un enfoque de derechos y de protección a la población civil.
- Definir el costo que tendrán las actividades de desminado humanitario en los municipios que hoy no se encuentran intervenidos con operaciones de DH.
- Fortalecer la estrategia de cooperación internacional y articularla con el proceso de asignación de municipios a las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, con el fin de continuar incentivando el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional a la AICMA en Colombia.

- **Al Ministerio de Defensa Nacional**

- Contrastar los conceptos de seguridad que se emiten en el nivel nacional con la información que tienen las autoridades militares, civiles y de policía en las entidades territoriales.

7.2.5. Frente a las investigaciones y sanciones penales por el empleo, uso y fabricación de MAP, MUSE y AEI

- **A la Fiscalía General de la Nación**

- Avanzar en las investigaciones que se adelantan por accidentes por MAP/MUSE, reactivar las 92 investigaciones que se encuentran inactivas e identificar a los grupos y personas responsables por estos hechos. Llama la atención que, si el total de víctimas desde 2017 a la fecha es de 433, solo se reporten 117 investigaciones donde casi el 80% se encuentran inactivas.

- **A la Jurisdicción Especial para la Paz**

- Abrir un macrocaso sobre métodos y medios ilícitos de guerra durante el conflicto armado que prohibidos por el Derecho Internacional Humanitario (DIH), que permita priorizar y tener un mejor acercamiento a los crímenes por el uso de MAP/MUSE/AEI y a la eventual reparación de las víctimas.

7.2.6. Frente a la articulación con otras políticas públicas:

- **A la OACP**

- Desarrollar otras estrategias que mitiguen los impactos en las comunidades mientras se dan las condiciones para el desarrollo de desminado humanitario, teniendo en cuenta la importancia que tiene la AICMA para lograr el desarrollo sostenible en los territorios y la protección de las comunidades.
- Incluir acciones permanentes de ERM en aquellos municipios donde los procesos de restitución avanzan, pero que no han podido ser liberados de sospecha de MAP, MUSE y AEI.
- Avanzar en la limpieza de los 186 municipios que se encuentran en etapa administrativa del proceso de restitución de tierras y están asignados para desminado humanitario a diferentes organizaciones civiles y militares.
- Se recomienda a la OACP el fortalecimiento de la intervención de Desminado Humanitario en Procesos de Retorno de población desplazada, permitiendo la intervención en zonas donde los Planes de Retorno identifiquen como factor de riesgo la contaminación por MAP y AIE, y el diseño de un Plan de Intervención para la atención a procesos de “Retorno en Emergencia”

- **A la UARIV**

- Incluir en el protocolo de retornos y reubicaciones para población desplazada el desarrollo de estrategias específicas de AICMA con el objetivo de garantizar el principio de dignidad y seguridad como prerrequisito para un retorno.

- **A las entidades territoriales**

- Desarrollar estrategias de prevención en contextos afectados por la contaminación por minas, en atención a la Directiva 13 de 2020, con la asistencia técnica de la OACP, en los Planes Integrales de Prevención y Protección y Planes de Contingencia.

- **A la OACP y a la UARIV**

- Desarrollar una guía específica para que las entidades territoriales incorporen actividades, acciones y rutas para la atención de situaciones de riesgo por presencia de MAP, MUSE y AEI en los planes de Prevención y Protección y Planes de Contingencia.
- Adelantar acciones de ERM en Emergencia en coordinación la autoridad nacional y organizaciones civiles, en municipios donde se identifiquen situaciones de crisis humanitaria por desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento.
- Ajustar y revisar los registros de víctimas de MAP, MUSE y AEI teniendo en cuenta las diferencias que se evidenciaron en las dos bases de datos.
- Diseñar y promover ofertas en materia de atención psicosocial con enfoque diferencial étnico para víctimas de MAP, MUSE y AEI que se encuentren en el Registro Único de Víctimas.
- Diseñar mecanismos para el desarrollo de acciones de prevención, desminado humanitario y atención integral a víctimas en Planes de Retorno y Retornos en Emergencia.

7.2.7. Frente al Acuerdo de Paz:

- **A la OACP**

- Continuar con la realización de las actividades de ERM que se han llevado a cabo, de manera continua y prolongada en los territorios PDET, como una acción preventiva para evitar la ocurrencia de más accidentes.
- Priorizar el desminado humanitario en los municipios PDET, dado que estas operaciones son una condición necesaria para poder realizar obras de infraestructura y proyectos productivos, y a la fecha, hay 86 municipios PDET pendientes por priorizar para operaciones de desminado
- Elaborar un cronograma con fechas concretas a corto y mediano plazo para el inicio de las operaciones por parte de la organización civil de desminado humanitario Humanicemos DH.
- Establecer un mecanismo de coordinación y articulación con la JEP de manera tal que las actividades de limpieza y erradicación de artefactos explosivos se diseñen de manera adecuada para ser consideradas como sanciones propias y adicionalmente contribuyan al cumplimiento de las obligaciones contenidas tanto en la Convención de Ottawa, como en la Ley 759 de 2002.

- **A la JEP**

- Buscar los canales de articulación para la verificación del cumplimiento de las sanciones propias, una vez culminado el proceso de negociación de la Misión de las Naciones Unidas en Colombia. En especial, en lo relacionado con el desminado humanitario. Con el fin de que se realice un acompañamiento en el monitoreo y certificación de estas actividades por parte de la Misión.
- Trabajar de manera articulada con el gobierno para definir las posibilidades para que los comparecientes puedan cumplir sus sanciones en el marco de la política pública de AICMA.

- **Al Ministerio de Defensa Nacional**

- Evaluar la participación de civiles en actividades de erradicación manual de cultivos de uso ilícito en zonas con sospecha y/o presencia de MAP, MUSE y AEI, y establecer protocolos tendientes a verificar que no existen peligros que puedan poner en riesgo su vida o integridad. De la misma manera, se debe garantizar que las personas que hayan resultado heridas, o sus familiares en caso de fallecimiento, reciban reparación integral.

- **A la OACP, Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Nacional de Tierras**

- Definir estrategias de intervención de desminado humanitario y/o militar, que permitan acompañar las labores de ordenamiento social de la propiedad rural y del catastro multipropósito, para garantizar el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional, para lo cual además se recomienda actuar de manera coordinada para iniciar el levantamiento de insumos en los 13 municipios priorizados en el proyecto BM-BID y en los 11 el programa Nuestra Tierra Próspera para el Catastro Multipropósito.

Referencias

- Campaña Colombiana Contra Minas (Colombian Campaign Against Mines) Center for International Human Rights of Northwestern Pritzker School of Law (2016). Submitted for consideration at the 118th Session of the Human Rights Committee October 2016, Geneva. September 2016. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/COL/INT_CCPR_CSS_CO_L_25234_E.pdf
- Celis, Andrés. Las Minas antipersonal. Posibilidades en medio del conflicto. Boletín del Observatorio de los Derechos Humanos, No. 7 (marzo 2000). Citado por Contreras Francy y Cruz María. La responsabilidad del Estado derivada de los daños causados por la explosión de minas antipersonal. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá marzo de 2009.
- Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Colombia. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Noviembre de 2016. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=C_CPR%2fC%2fCOL%2fCO%2f7&Lang=en
- Constitución Política de Colombia.
- Congreso de la República. Ley 554 de 2000. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, Almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción", hecha en Oslo el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).
- Congreso de la República. Ley 759 de 2002. Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
- Congreso de la República. Ley 1421 de 2010. Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.
- Congreso de la República. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
- Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (1997).
- Corte Constitucional (2008). Auto 004 de 2008. (En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>)
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Bogotá. Agosto de 2017. Disponible en: http://www.accioncontraminas.gov.co/AICMA/Documents/Estandares_Nacionales/170815-EstNal_Glosario.pdf. Consulta realizada el 20 de mayo de 2020.
- Gobierno Nacional. Decreto 3750 de 2011. por medio del cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 1421 de 2010, "por la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.
- Gobierno Nacional. Descontamina Colombia. *Plan Estratégico 2020-2025*.
- Mesa de Conversaciones. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá D.C.

- Geneva International Centre for Humanitarian Demining. CIGDH. International Mine Action Standards/ IMAS, 2018. Pág. 2. Disponible en: <https://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/standards/IMAS-01-10-Ed2-Am9.pdf>. Consulta realizada el 20 de marzo de 2020.
- Fiscalía General de la Nación. Fiscalía cumple con la entrega total a la JEP de los informes sobre los delitos del conflicto. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-cumple-con-la-entrega-total-a-la-jep-de-los-informes-sobre-los-delitos-del-conflicto/>. Consulta realizada el 20 de mayo de 2020.
- Informe Anual presentado por Colombia de conformidad con el párrafo 4 del artículo 13 y párrafo 2 del artículo 11 del Protocolo II Enmendado, aprobado en la Quinta Conferencia Anual (Documento final, CCW/AP.II/CONF.5/2, párrafo 20). Periodo enero a diciembre de 2019.
- Suarez, Angelica (2015). REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LOS ERRADICADORES MANUALES DE CULTIVOS ILÍCITOS EN COLOMBIA. <https://colombiasinminas.org/accion-contra-minas/asistencia-a-victimas/reflexiones-juridicas-sobre-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos-en-colombia/>
- El Tiempo (2008). Cada mes, minas acaban con la vida de un erradicador de coca <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3063449>. 22 de Agosto de 2008
- Bluradio (2019). Condenan a la Nación por muerte de erradicadores de coca tras pisar mina antipersonal. 1 de marzo de 2019. <https://www.bluradio.com/judicial/condenan-la-nacion-por-muerte-de-erradicadores-de-coca-tras-pisar-mina-antipersonal-207436-ie430>
- El Mundo (2018) Erradicadores de coca resultaron heridos al pisar campo minado. Autor: EFE21 febrero de 2018. <https://www.elmundo.com/noticia/Erradicadores-de-coca-resultaron-heridos-al-pisar-campo-minado/367390>
- El Tiempo (2019). Fallece erradicador civil por activación de mina antipersona en Tumaco. 16 de Noviembre de 2018. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/muere-erradicador-civil-erradicando-matas-de-coca-en-tumaco-narino-294124>
- Presidencia de la Republica (2019). “Gracias al esfuerzo titánico de los erradicadores, nosotros logramos parar ese crecimiento exponencial que se venía presentando en los últimos años: Presidente Duque” 8 de Agosto de 2019). <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190808-Gracias-esfuerzo-titanico-erradicadores-nosotros-logramos-parar-ese-crecimiento-exponencial-que-se-venia-presentando.aspx>
- Fundación Ideas para la Paz (2019). Los costos humanos de la erradicación forzada ¿es el glifosato la solución? 7 de Marzo de 2019. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1734>
- Portal 20 Minutos (2019). Erradicadores destruyen cultivos de coca en Colombia. 11 de Septiembre de 2019. <https://www.20minutos.com/noticia/252218/0/erradicadores-destruyen-cultivos-coca-colombia/>
- Dirección de Programas contra Cultivos Ilícitos -DPCI (2012). Manual Operativo Grupo Móvil de Erradicación – GME Versión 1 (2012)
- Fundación Ideas para la Paz (2020). La erradicación forzada no ha aumentado, pero los cultivadores la están pasando mal, 29 de Mayo de 2020. www.ideaspaz.org/publications/posts/1838

- El Espectador (2020). Las vidas que cobra la erradicación forzada de coca. 3 de Mayo de 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/las-vidas-que-cobra-la-erradicacion-forzada-de-coca-articulo-917473/>
- FUPAD. Estudio Piloto sobre Confinamiento. <https://www.fupad.org/estudio-piloto-sobre-confinamiento/>
- Corte Constitucional. Auto 373 del 23 de agosto de 2016. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2016/A373-16.htm>
- OCHA y Equipo Humanitario País (2020) PANORAMA DE LAS NECESIDADES HUMANITARIAS COLOMBIA, Febrero de 2020 https://fscluster.org/sites/default/files/documents/hno_2020_colombia_light_0.pdf
- Sistema de Alertas Tempranas. Alertas Tempranas, Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento. Mapa de Situaciones de Riesgo Advertidas (2013-2020). (Consultados en: <https://www.defensoria.gov.co/es/delegadas/4/>)
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2015). Atlas del Impacto Regional del Conflicto Armado en Colombia. Dinámicas locales y regionales en el período 1990-2013, de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (2015) (ver: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/150422-atlas-impacto.pdf>)
-
- Centro Nacional de Memoria Histórica y Fundación Prolongar (2017), La guerra escondida. Minas Antipersonal y Remanentes Explosivos en Colombia, CNMH, Bogotá
- Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización, Cifras Históricas de personas Desmovilizadas que han ingresado al proceso: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/layouts/15/xlviewer.aspx?id=es/la-reintegracion/Cifras/Cuadro%201%20Histo%CC%81rico%20de%20Personas%20Desmovilizadas.xlsx>
- Defensoría del Pueblo. Resolución Defensorial 071 de 2018, Crisis Humanitaria en la Región Pacífica
- García, Carlos Ariel (2017). “Desminado humanitario y cambios territoriales en las veredas El Orejón (Briceño, Antioquia) y Santa Helena, (Mesetas, Meta) (1964-2016)” Tesis de Grado para optar por el título de Magister en Geografía, Universidad Nacional de Colombia.)
- UNMAS (2015). “Manual de seguridad sobre minas terrestres, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados” https://www.unmas.org/sites/default/files/handbook_spanish_0.pdf
- Duran, Yady. (2016). Caracterización de las lesiones letales producidas por minas antipersonal. estudio retrospectivo de necropsias médico-legales en Colombia: 2008 a 2013. Trabajo de Especialización en Medicina Forense, Universidad Nacional de Colombia (En: <http://bdigital.unal.edu.co/51565/1/tesis%20unal%20yady%20duran%20map.pdf>)
- Corte Constitucional (2008). Auto 004 de 2008. (En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2009/a004-09.htm>)
- Humanitarian Space: Concept, Definitions and Uses Meeting Summary Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute 20th October 2010 <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/4648.pdf>

- [Mine Action Review. \(2019\). Clearing the Mines 2019. \(Disponible en: http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/NPA_Clearing_the_Mines_2019_WEB_Single_Pages.pdf\)](http://www.mineactionreview.org/assets/downloads/NPA_Clearing_the_Mines_2019_WEB_Single_Pages.pdf)
- Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1980-cccw-protocol-2-amended-1996-5tdl6g.htm>. Consulta realizada el 26 de mayo de 2020.
- [Radio Nacional de Colombia. “Así avanza el Desminado en Ituango” \(16 de Diciembre de 2019\) https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/desminado-humanitario-ituango](https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/desminado-humanitario-ituango)
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad, Grupo de Gobierno y Asuntos Internos. La erradicación de las minas antipersonal sembradas en Colombia- Implicaciones y costos- Resumen Ejecutivo. Bogotá 2001.