
VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL
(PAICMA)

**SOLICITUD DE EXTENSIÓN A LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 5 DE LA
CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO,
PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS ANTIPERSONAL, Y SOBRE SU**

**DESTRUCCIÓN
Estado Parte: Colombia
RESUMEN EJECUTIVO**

Español, agosto 5 de 2010

El Estado colombiano solicita a los Estados Parte de la Convención una extensión de diez años para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones en materia de Desminado Humanitario contenidas en el Artículo 5 de la Convención. Esta solicitud tiene como base la complejidad de la problemática colombiana, cuya contaminación actual por minas antipersonal deriva del accionar de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que emplean en diversas regiones del territorio nacional, de manera continua e indiscriminada, artefactos explosivos improvisados que funcionan como Minas Antipersonal.

Es necesario recordar que Colombia viene cumpliendo con su compromiso inicial de destruir los campos minados que fueron sembrados alrededor de 35 bases militares antes de suscribir la Convención. E, igualmente, espera terminar esta labor antes de la fecha límite prevista por ésta. A 28 de febrero de 2010, el Estado colombiano había invertido los recursos financieros y humanos necesarios para destruir totalmente los campos minados localizados en 30 de estas bases militares. Estos trabajos, que se desarrollaron bajo la supervisión de la Organización de Estados Americanos y de la Junta Interamericana de Defensa, consistieron en el desminado de 110.999 metros cuadrados, en los cuales fueron destruidas 2.719 minas antipersonal y 81 municiones sin explotar. De igual manera, en los últimos meses se viene haciendo un esfuerzo similar para destruir los campos minados ubicados alrededor de las 5 bases militares restantes. Estos trabajos, que están previstos para terminar antes de finalizar el año 2010, han permitido el despeje de 31.481 metros cuadrados, donde se han ubicado y destruido 539 minas antipersonal y 38 municiones sin explotar.

La contaminación del territorio colombiano con minas antipersonal por parte de los GAML tiene implicaciones distintas sobre los requerimientos técnicos para la identificación de las áreas sospechosas, la delimitación de las zonas minadas, la limpieza de las áreas afectadas, el impacto sobre el bienestar de la población civil y, en definitiva, la posibilidad de asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal en todo el territorio nacional en el plazo previsto por el artículo 5 de la Convención.

El documento principal de la solicitud de extensión a los plazos previstos en el Artículo 5 de la Convención se estructura en tres grandes apartados. El primero de ellos se ocupa de la naturaleza y extensión de la contaminación de las bases militares bajo jurisdicción de la Fuerza Pública colombiana, los progresos alcanzados y el compromiso del Estado colombiano de terminar con el desminado de las 35 bases militares antes de vencerse el plazo original, previsto para el 1 de marzo del año 2011. Por esta razón, es importante enfatizar que el Estado Colombiano no está solicitando un mayor plazo para cumplir con la destrucción de los campos minados sembrados por las Fuerzas

Militares cuando aún no se había firmado la Convención, sino que se ve obligado a hacerlo por la reciente contaminación con minas antipersonal generada por los GAML.

El segundo apartado aborda las cuestiones relativas al diagnóstico sobre la contaminación irregular originada por los GAML. En este apartado se detalla la naturaleza y extensión de la contaminación derivada del accionar violento de los GAML, quienes han recurrido a Minas Antipersonal entre otros tipos de artefactos explosivos para atentar contra la Fuerza Pública y atemorizar a la población civil colombiana. De la misma manera, en este apartado se incluye la descripción de las capacidades institucionales y técnicas para enfrentar este tipo de contaminación, al igual que los resultados alcanzados hasta el momento. Dada la vigencia de esta problemática, es este el apartado que proporciona los elementos determinantes para entender el reto remanente que obliga al Estado colombiano a solicitar una extensión a los plazos previstos para cumplir con las obligaciones contenidas en el Artículo 5 de la Convención.

Finalmente, en el tercer apartado se abordan los aspectos sustantivos de la solicitud de prórroga que presenta a consideración el Estado colombiano para el periodo 2011-2020. Para ello, se incluyen aspectos tales como: las líneas de trabajo para el periodo en mención; la proyección de los resultados esperados según capacidades desarrolladas, de acuerdo con la metodología de estimación de campos minados; y, el plan detallado para los tres primeros años de la solicitud.

RETOS DEL ESTADO COLOMBIANO PARA IDENTIFICAR Y ELIMINAR LAS ÁREAS MINADAS POR LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

La problemática por la cual el Estado colombiano presenta esta solicitud de extensión hace relación a la extensión y naturaleza de la contaminación por minas antipersonal derivada del accionar violento de los Grupos Armados al Margen de la Ley. El origen de este desafío está vinculado al cálculo estratégico-militar de dichas organizaciones, las cuales han reconocido la utilización sistemática de dichos artefactos con dos propósitos fundamentales: retrasar los avances de la Fuerza Pública en contra de estas estructuras criminales; y, proteger sus principales activos económicos como las áreas de cultivos de coca y corredores para el tráfico y otros bienes ilícitos.

Colombia registró un total de 13.234 eventos relacionados con la utilización de minas antipersonal por los GAML entre enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2009. Adicionalmente, en el periodo 1990 - 2009, 8.245 colombianos sufrieron accidentes con estos artefactos; 1.825 (22%) murieron como consecuencia de las heridas recibidas mientras que los otros 6.420 (78%) sobreviven con algún grado de discapacidad. Con respecto a la afectación sobre la población civil, cabe anotar que 405 de las 2.922 víctimas civiles eran mujeres y 781 eran menores de edad en el momento del accidente. Esta afectación se ha concentrado principalmente en nueve regiones naturales de Colombia a saber: Montes de María; Catatumbo; Serranía de San Lucas; Eje Urabá, Paramillo, Bajo Cauca Antioqueño; Eje Arauca, Boyacá, Casanare; Oriente Antioqueño; Pie de monte y selvas de Meta-Caquetá-Guaviare; Cañón de las Hermosas; y, Sur Occidente colombiano (Cauca – Nariño- Putumayo).

Para afrontar esta problemática, el Estado colombiano ha creado el Batallón de Desminado Humanitario del Ejército Nacional, que cuenta con hombres capacitados de acuerdo con los Estándares Internacionales de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (IMAS por sus siglas en inglés) que han desarrollado metodologías y procedimientos para determinar la extensión de la contaminación en comunidades puntuales y, consecuentemente, realizar labores de limpieza observando los requisitos de calidad avalados internacionalmente.

De esta manera, se han adelantado labores de Desminado Humanitario para atención a comunidades afectadas por las minas sembradas por los GAML en los municipios de San Francisco y San Carlos (Antioquia), San José del Guaviare (Guaviare), El Dorado y Vista Hermosa (Meta), Chaparral (Tolima), San Jacinto (Bolívar) y Samaniego (Nariño). En estos municipios se han identificado e intervenido un total de 33 campos minados. Para febrero de 2010, se habían finalizado las labores de limpieza en 25 de estos campos a la vez que se llevaban a cabo operaciones en los restantes 8. En su conjunto, las labores de limpieza de campos minados en atención a comunidades afectadas por la acción de los GAML suman un total de 267.814 metros cuadrados desminados, 241 minas antipersonal de fabricación artesanal y 310 municiones sin explotar destruidas, y 1.739 habitantes de los municipios señalados directamente beneficiados.

Cabe señalar que estas labores se han llevado a cabo en las mayores condiciones de complejidad. Como se ha mencionado anteriormente, las minas antipersonal utilizadas por los GAML son de fabricación artesanal, de manera que poseen diversos mecanismos de activación, materiales de difícil detección, diversas cargas explosivas y, en no pocas ocasiones, sustancias prohibidas para maximizar el daño de la onda explosiva. Adicionalmente, la disposición de las minas utilizadas por los GAML no sigue ningún tipo de doctrina militar regular más allá de la intención táctica de dichas estructuras criminales para minimizar la capacidad de detección de estos artefactos (*Nuisance mining*).

La sumatoria de estas condiciones ha conllevado a que se presenten dificultades con el levantamiento, procesamiento y análisis de la información sobre el número total de campos minados por los GAML en todo el territorio nacional. Aun cuando, a través del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), se han diseñado esquemas para la administración de la información relacionada con la problemática y se cuenta con una base de datos robusta para el registro de víctimas y de incidentes a nivel municipal, aun se presentan limitaciones relacionadas con la completitud y calidad de la información suministrada por las distintas fuentes. A ello, debe agregarse el hecho de que no hay certeza sobre cuánto tiempo más los GAML continuarán utilizando las minas antipersonal, por lo que deben incorporarse variables como la siembra de nuevos artefactos explosivos y variaciones en las condiciones de seguridad en los modelos de predicción y priorización para la ejecución de actividades de limpieza de campos minados.

Frente a esta situación particular de incompletitud de información e incertidumbre, el Gobierno colombiano ha estimado una línea de base sobre la posible extensión de la contaminación para cada municipio colombiano. A partir de esta estimación, cuyos supuestos se detallan en el anexo metodológico, se estableció que es necesario liberar, a través de métodos técnicos y no técnicos, terrenos supuestamente contaminados por un total de 50,5 millones de m² distribuidos en 601 municipios colombianos¹.

SOLICITUD DE PRÓRROGA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN VIRTUD DEL ARTÍCULO QUINTO EN LAS ÁREAS MINADAS POR LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

La lógica de la solicitud de extensión busca dar una solución práctica a los dos factores de mayor desafío para cumplir las obligaciones del Estado colombiano contenidas en el artículo 5 de la

¹ Según cálculos para 2010
© 2010 PAICMA

Convención: la incertidumbre sobre el cese de contaminación dada la continuidad de la acción violenta de los GAML; y, la incompletitud de información sobre la extensión y ubicación de los campos minados sembrados por estos grupos ilegales.

Para sortear la incertidumbre, la lógica de la extensión parte del principio de que la destrucción de los campos minados por los GAML está circunscrita al avance en el proceso de consolidación de la seguridad en el territorio colombiano a través de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. De allí que sólo se llevarán a cabo acciones de limpieza técnica en aquellas áreas donde se han recuperado plenamente las condiciones de normalidad. En cuanto a la incompletitud de información, la solicitud de extensión toma como unidad de avance el municipio, el cual es una unidad definida territorial y constitucionalmente. De esta manera, una vez se lleven a cabo todas las actividades de gestión de información que permitan la identificación de los campos minados en el municipio, y las consecuentes labores de limpieza técnica, en los informes de Artículo 7 se reportará el estado de completitud de información para cada uno de los 601 municipios afectados.

A partir de estos dos principios de la lógica de la solicitud, la estrategia del Estado colombiano contempla tres líneas de trabajo.

Una primera línea de trabajo comprende acciones dirigidas a formalizar las herramientas e instancias de planeación y asignación de tareas, de acuerdo con las capacidades del Estado colombiano, el grado de afectación y el contexto de la misma. Ello incluye actividades como el diseño de interfases de análisis de la información según nivel de afectación y oportunidad de ejecución de labores, actualización de metodología para la estimación de recursos, determinación de procedimientos de decisión para la planeación y la selección de áreas a intervenir; y, procesos de consultas con comunidades, organizaciones y otras poblaciones. Se ha estimado que esta línea de trabajo representará una inversión aproximada de US\$110.000.

La segunda línea de trabajo hace referencia a la optimización de los procesos y métodos de recolección de información con fines operativos. Entre las actividades se incluye la actualización de herramientas e instrumentos de recopilación de información sobre situación de afectación; el análisis de resultados de estudio LIS 2009 e implementación de un segundo estudio LIS subnacional; diseño e implementación de mecanismos de auditoría y seguimiento de información; emplazamiento de puntos registrados en el IMSMA sin referencia geográfica y levantamiento de cartografía intermunicipal; y, optimización del registro de información de avance sobre operaciones de desminado. Estas labores representarán una inversión aproximada de US\$1.315.000.

Finalmente, en la tercera línea de trabajo, se plantea un conjunto de actividades relacionadas con el aumento de la capacidad para liberar, a través de métodos técnicos y no técnicos, territorios que se encuentran bajo sospecha de contener minas antipersonal. En lo que respecta al incremento de la capacidad de desminado Humanitario por parte del Estado colombiano, se espera aumentar el número de pelotones de 9 en 2011 a 18 en 2015 y a 25 en 2020, lo cual representará una inversión estimada de US\$92 millones². En este mismo sentido, se está trabajando para que organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia puedan ser acreditadas por el Gobierno colombiano y de esta manera, se espera que en 2011 estas organizaciones tengan dos equipos adelantando trabajos de Desminado Humanitario, en 2015 treinta y en 2020 cuarenta y nueve. Se estima una inversión de US\$180 millones por parte de las organizaciones no gubernamentales durante todo el periodo 2011

² Esta cifra incluye la operación y la activación de los nuevos pelotones y equipos de desminado mecánico

- 2020. Finalmente, se espera aumentar los equipos de estudio No técnicos de 15 en 2011 a 30 en 2020, lo que representa una inversión aproximada de US\$5 millones.

En tanto que no cese la actividad de los GAML, la incertidumbre impide hacer un plan detallado para todo el periodo 2011-2020. Por ello, el Estado colombiano sólo ha definido sus acciones específicas en términos de remoción de campos minados sembrados por los GAML para los primeros tres años de la solicitud de extensión. De esta manera, en el periodo 2011-2013, se espera adelantar acciones que permitan la eliminación de la amenaza en 14 municipios afectados, gracias a las acciones numeradas anteriormente. En estos 14 municipios se estima descartar a través de metodologías no técnicas un total de 9 millones de m² y desminar 6 millones de m², labores que representan una inversión cercana a los US\$22 millones.

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PROGRAMA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL
(PAICMA)

**SOLICITUD DE EXTENSIÓN A LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 5 DE LA
CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO,
PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS ANTIPERSONAL, Y SOBRE SU
DESTRUCCIÓN**
Estado Parte: Colombia

Versión en Español, agosto 5 de 2010

SIGLAS

AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
CAC	Convención sobre ciertas Armas Convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CINAMAP	Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal	Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción
DH	Desminado Humanitario
EISEC	Estudio de Impacto Socioeconómico
ERM	Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GICHD (En Inglés)	Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra
IMAS (En inglés)	Estándares Internacionales de la Acción Integral contra Minas Antipersonal
IMSMA (En Inglés)	Sistema de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonal
ISU (En inglés)	Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal
JID	Junta Interamericana de Defensa
LIS (En inglés)	Estudios de Impacto Socioeconómico de

	Minas Antipersonal
MAP	Mina Antipersonal
MUSE	Munición sin Explotar
OEA	Organización de Estados Americanos
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
POV	Procedimiento Operacional Vigente
PAICMA	Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
PDS	Política de Defensa y Seguridad Democrática

PRESENTACIÓN

Desde el momento en que Colombia suscribió la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal, y sobre su destrucción (Convención sobre la Prohibición de minas antipersonal), el 6 de septiembre de 2000, el país no sólo se comprometió con el objeto y fin de este tratado, sino que inició acciones con el ánimo de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado con la Convención y lograr su plena implementación.

Los esfuerzos nacionales se han materializado en la adopción de un esquema legal y de un marco institucional que facilite la coordinación y la ejecución de las tareas relacionadas con la atención de la problemática, incluyendo la asistencia a las víctimas, la educación en el riesgo de minas y la limpieza de las zonas afectadas. Estos esfuerzos nacionales han sido explicados en los informes remitidos, en concordancia con lo estipulado en las medidas de transparencia previstas en el Artículo 7 de la Convención.

Igualmente, Colombia ha propendido por tener un papel activo en el ámbito internacional en el marco de la lucha contra esta problemática. Nuestro país ha trabajado y aportado para dar cumplimiento a las obligaciones de la Convención y a los compromisos adoptados en las Declaraciones y Programas de Acción establecidos en las Conferencias de Examen que han marcado las pautas de la acción internacional contra las minas antipersonal.

Desde el 2002, el Gobierno colombiano viene implementado la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS), sustentada en tres pilares centrales: Seguridad Democrática, Cohesión Social-Estado Comunitario y Confianza Inversionista. Esta política tiene como objetivo proteger a los ciudadanos, a la democracia y a la sociedad nacional de las amenazas que representa el accionar de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML)¹, las redes del crimen organizado transnacional y la delincuencia común; devolver la seguridad a las comunidades; y, ejercer un control y tener una presencia en todo el territorio nacional, al tiempo que se promueve el desarrollo y la inclusión social.

¹ Esta categoría corresponde a la de Actores Armados no Estatales.

En este marco, la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) ha sido un elemento central con el que el Estado y la sociedad colombiana se han comprometido, manteniéndose firmes en su determinación de acabar con este flagelo. Estas armas constituyen una amenaza para hombres, mujeres, niños y niñas del país, quienes ven vulnerados sus derechos fundamentales y afectados de manera importante sus condiciones de vida. Por la existencia de estos artefactos, comunidades enteras enfrentan barreras que les impiden alcanzar el desarrollo económico y social.

En este orden de ideas, el Estado Colombiano ha hecho un enorme esfuerzo y ha cumplido con lo que se comprometió hace diez años al ratificar la Convención para la Prohibición de las Minas Antipersonal. Los desarrollos en materia de destrucción de minas y arsenales, asistencia a víctimas y limpieza de zonas minadas han sido importantes. En especial, en materia de desminado humanitario. En el marco del Artículo 5 de la Convención, el próximo año, en marzo de 2011, cuando se cumple el plazo para el país, Colombia habrá terminado la labor de desminado de las áreas sembradas por el Estado en el pasado.

Sin embargo, Colombia enfrenta una situación compleja de afectación por minas antipersonal (MAP) y artefactos explosivos improvisados (AEI) con configuración de MAP², en razón a que los GAML, en contravía del espíritu y la esencia humanitaria de la Convención y de la legislación nacional e internacional en la materia, continúan haciendo uso de estos dispositivos de efectos indiscriminados y con alto impacto humanitario. Lo anterior, ha impuesto un conjunto de retos de considerable envergadura en cada uno de los componentes de la AICMA en Colombia y ha generado importantes limitaciones que le han impedido al país, no obstante su voluntad política de hacerlo, el destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que están bajo su jurisdicción o control.

En este punto, se considera importante explicar las particularidades de la problemática de minas antipersonal en el país, que se caracteriza por la utilización de nuevas formas de producción y uso de estos artefactos. En materia de contaminación por MAP y en relación con los compromisos adquiridos en virtud del Artículo 5 de la Convención, el Estado colombiano ha enfrentado dos tipos de desafíos: (i) la presencia de MAP en bases militares de la Fuerza Pública colombiana, sembradas con anterioridad a la firma de la Convención (1997); y, (ii) la contaminación derivada del accionar de los GAML.

Cada uno de estos desafíos tiene implicaciones distintas sobre los requerimientos técnicos para la identificación de las zonas sospechosas, la delimitación de las áreas minadas, su limpieza, el impacto sobre el bienestar de la población civil y, en definitiva, la posibilidad de asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal en todo el territorio nacional en el plazo previsto por el artículo 5 de la Convención³. Al respecto cabe precisar dichas implicaciones.

En relación con el primer desafío, cabe señalar que con anterioridad a la firma y ratificación de la Convención, el Estado colombiano hizo uso de minas antipersonal de fabricación industrial para proteger bases militares de interés estratégico para la seguridad nacional. La disposición de estos campos contaminados se caracterizaba por ajustarse a los requerimientos de señalización determinados por el Protocolo Enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas,

² Aunque la convención no hace referencia a las Municiones Abandonadas sin Explotar (MUSE), en algunos apartados se hace referencia a dichos artefactos dada la similitud del desafío que las MAP y las MUSE representan en materia de protección de la población civil.

³ El estado colombiano ratificó la Convención el 1 de marzo de 2001

armas trampas y otros artefactos (Protocolo Enmendado II), Anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo sobre ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC)⁴. Por su naturaleza, estas bases se encuentran ubicadas en áreas alejadas de los centros poblados y, por ende, con baja densidad poblacional. Hasta la fecha, el Gobierno nacional no ha registrado accidentes de población civil en estas áreas, por lo que esta contaminación genera un riesgo que puede ser clasificado como mínimo y, lo que es más relevante en relación con el término del plazo con el que cuenta Colombia, todas las áreas reportadas según este patrón de contaminación serán limpiadas siguiendo los estándares establecidos, y dentro del plazo señalado en el artículo 5.

En cuanto al segundo desafío en materia de contaminación por minas, se subraya que, aun cuando el Estado colombiano tiene bajo su jurisdicción y control la totalidad del territorio nacional, desde los años sesenta y hasta la fecha, diferentes GAML han recurrido a diferentes tipos de artefactos explosivos, entre los cuales se destacan las minas antipersonal, para atentar contra la Fuerza Pública y atemorizar a la población civil colombiana. Es preciso tener en cuenta que los logros en la ejecución de la PDSM han replegado a los GAML a zonas remotas y de difícil acceso, en las que estos grupos siguen usando minas antipersonal de manera indiscriminada, sin ningún tipo de protocolo militar, con una lógica terrorista, utilizándolas para la protección de áreas con cultivos ilícitos, corredores para el tráfico de armas y bienes ilícitos, así como para retrasar los avances de la Fuerza Pública.

Esta situación ha conllevado a que se presenten dificultades con el levantamiento, procesamiento y análisis de la información sobre la situación de afectación por MAP en el territorio nacional. Aun cuando, a través del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), se han diseñado esquemas para la administración de la información relacionada con la problemática y se cuenta con una base de datos robusta para el registro de víctimas y de incidentes a nivel municipal, aun se presentan limitaciones relacionadas con la completitud y calidad de la información suministrada por las distintas fuentes para precisar la extensión y la ubicación de los campos minados a nivel nacional. A ello, debe agregarse el hecho de que la incertidumbre sobre el cese de la contaminación, y la continuidad de la violencia ejercida por los GAML (estos grupos continúan con la práctica de sembrar continuamente estos artefactos), implica el diseño de modelos de predicción y priorización para la ejecución de actividades de limpieza en los cuales deben incorporarse variables como la siembra continúa, la resiembra y condiciones de seguridad.

La sumatoria de las variables descritas constituye el eje de argumentación que soporta la presente solicitud de extensión a los plazos previstos en el artículo 5 de la Convención por parte de Colombia. La situación y problemática de contaminación por minas antipersonal en Colombia es particular. Colombia no está solicitando una prórroga para destruir las minas sembradas por el Estado antes de la firma de la Convención, si no para la localización y destrucción de estas armas que continuamente siguen siendo sembradas por los GAML. En el 2008, durante la IX Reunión de Estados Parte de la Convención, se presentaron y analizaron las primeras quince solicitudes de extensión, y en la Segunda Conferencia de Examen (Cumbre de Cartagena) se analizaron otras

⁴ La Convención sobre ciertas Armas Convencionales y los Protocolos I, II, III y IV fueron aprobados por medio de la Ley 469 del 5 de agosto de 1998, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C- 156/99 del 10 de marzo de 1999. Estos instrumentos entraron en vigor el 6 de septiembre de 2000.

cuatro solicitudes adicionales, este año le corresponde a Colombia, caso que presenta una situación particular y compleja.

Sobre esta base y con el ánimo de hacer frente a los obstáculos señalados, el Estado Colombiano plantea una estrategia de trabajo para los próximos diez años que estipula tres tipos de actividades.

El primer tipo de actividades comprende la formalización de herramientas e instancias de planeación y asignación de tareas, de acuerdo con las capacidades del Estado colombiano, el grado de afectación y el contexto de la misma.

En segunda instancia, se incluyen las actividades dirigidas a la cualificación y depuración de la información existente registrada en el Sistema de Gestión de Información para actividades relativas a minas (IMSMA, por sus siglas en inglés), incluyendo el levantamiento de nueva información en el terreno que permita, junto con la información existente en el IMSMA, la construcción y actualización constante de una línea de base nacional que precise la identificación de la afectación y facilite el seguimiento del avance en materia de destrucción de campos minados por los GAML, en el marco del reporte de transparencia estipulado en el artículo 7 del instrumento. De esta manera, es posible establecer prioridades operacionales según consideraciones técnicas, sostenibilidad y factibilidad, habida cuenta del tipo de contaminación registrado y las condiciones de seguridad de las comunidades.

En tercera instancia, se plantea un conjunto de actividades relacionadas con la implementación de técnicas de limpieza no técnicas y técnicas (*land release*) en las áreas definidas a partir de la combinación de la capacidad del Estado colombiano en materia de Desminado Humanitario y la participación de organizaciones civiles especializadas en la materia.

Cabe señalar que, en consideración a los asuntos que rodean esta solicitud de extensión, se ha establecido un esquema que recoge adecuadamente el análisis de las particulares condiciones de afectación del país. Por ello, la metodología propuesta puede presentar algunas variaciones frente a las recomendaciones de la Unidad de Apoyo a la Implementación (ISU, por sus siglas en inglés) y a las solicitudes de prórroga presentadas hasta la fecha por otros Estados en el marco de la Convención.

En consideración a las limitaciones de información y las especificidades de esta solicitud, su construcción responde a un proceso de revisión y discusión con el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Adicionalmente, dado que la solicitud prevé el diseño de un esquema metodológico para la estimación de las áreas afectadas y de la capacidad nacional para responder a la problemática, se promovió la realización de una sesión de socialización y discusión con los diferentes actores de la comunidad AICMA, incluyendo las organizaciones civiles que trabajan la temática en el país y la cooperación internacional. Este documento también refleja las inquietudes y discusiones producto de ese proceso.

La incertidumbre alrededor del cese de la contaminación por minas, dada la situación de violencia ejercida por los GAML, impone restricciones a la posibilidad de definir planes de acción de largo plazo. En razón a ello, esta solicitud tiene una vigencia de diez años, en los que el Estado colombiano continuará con la promoción de intervenciones de AICMA, incluyendo la identificación de zonas afectadas y su posterior limpieza, de acuerdo con los protocolos y estándares que garanticen la calidad y sostenibilidad de las intervenciones.

Igualmente, es importante tener en cuenta que esta solicitud de extensión está basada tanto en la información disponible en el Sistema de Información sobre Actividades relativas a Minas en materia de afectación, como en la experiencia que ha venido desarrollando el Estado para atender una problemática dinámica y cambiante. Los cálculos relacionados con la extensión total de las zonas sospechosas y peligrosas, y la extensión promedio del campo minado son indicativas y constituyen el primer esfuerzo del Gobierno nacional por avanzar en la determinación de la extensión de las zonas afectadas por minas antipersonal en el territorio nacional.

Esta solicitud de extensión no considera los resultados del proceso de implementación del Estudio de Impacto Socioeconómico (EISEC) de minas antipersonal, adelantada en cuatro zonas (Nariño, Catatumbo, Montes de María y Oriente Antioqueño) durante 2009. Ello, por cuanto el estudio aún se encuentra en proceso y sus resultados aun requieren análisis. El Estado colombiano reportará los avances en la implementación del EISEC en los mencionados reportes de transparencia previstos en la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal. De cualquier manera, desde la perspectiva del Gobierno nacional, estos estudios apoyan decididamente el levantamiento de información sobre la situación de afectación, de manera que se logre una comprensión más amplia de las particularidades de cada área, lo que facilitará la implementación de operaciones en terreno. En tal sentido, Colombia continuará promoviendo la realización de iniciativas que permitan un adecuado diagnóstico de la problemática de MAP en Colombia.

Aun cuando sea posible avanzar en la estimación de las zonas peligrosas y de los campos minados sembrados por los GAML, persisten las dificultades para garantizar su ubicación. Esta situación redundante en dificultades para la planeación de las operaciones de la capacidad nacional de Desminado Humanitario. Adicionalmente, la consideración de la seguridad como variable previa para la implementación de operaciones, dificulta la definición de planes de acción en el mediano y en el largo plazo. En esta solicitud se presenta un plan de acción detallado para los primeros 3 años de implementación.

Dadas las dificultades indicadas para una adecuada determinación de las zonas afectadas, se ha previsto como unidad de medida para el seguimiento en el cumplimiento de los avances en la implementación del plan de acción previsto, el municipio. La implementación de esta unidad de medida implicará la puesta en marcha de metodologías para el descarte de puntos registrados, la implementación de estudios no técnicos para la confirmación de zonas sospechosas y su extensión, así como la ejecución de actividades de *land release* dirigidas a garantizar la limpieza de las zonas sospechosas.

La mayoría de las actividades previstas en la solicitud de extensión requieren de la continuación de la colaboración técnica y financiera de la comunidad internacional. La implementación de estos esfuerzos requerirá un acompañamiento importante para garantizar un proceso adecuado a la realidad nacional y a la perspectiva estratégica de la AICMA en el país.

En este orden de ideas, la solicitud de prórroga que Colombia presenta a continuación se estructura en tres grandes capítulos.

El primero de ellos se ocupa de la naturaleza y extensión de la contaminación de las bases militares bajo jurisdicción de la Fuerza Pública colombiana, los progresos alcanzados y el calendario de limpieza de las áreas restantes para 2011. Es importante enfatizar que este apartado brinda elementos para entender el compromiso de Colombia con la implementación de la Convención, por

cuanto el Estado Colombiano ha previsto finalizar las actividades de limpieza de todas las bases militares antes de la fecha de vencimiento de los términos previstos en el artículo 5 de la Convención.

En el segundo apartado se abordan las cuestiones relativas al diagnóstico sobre la contaminación irregular originada por los GAML, considerando los siguientes quince aspectos:

- Orígenes del desafío en materia de contaminación derivada del uso de Minas Antipersonal por parte de GAML.
- Aspectos cuantitativos de la extensión y naturaleza del desafío del artículo 5 por la contaminación derivada del uso de Minas Antipersonal por parte de GAML.
- Aspectos cualitativos de la extensión y naturaleza del desafío del artículo 5 por la contaminación derivada del uso de Minas Antipersonal por parte de GAML.
- Métodos para identificar áreas contaminadas con Minas Antipersonal y razones para sospechar la presencia de Minas Antipersonal en otras áreas.
- Estructura nacional de Desminado.
- Aspectos cuantitativos de la extensión y naturaleza del progreso alcanzado.
- Aspectos cualitativos de la extensión y naturaleza del progreso alcanzado.
- Métodos y estándares usados para descontaminar áreas que contienen o donde se sospecha la existencia de minas antipersonal.
- Métodos y estándares usados para controlar y asegurar la calidad.
- Esfuerzos para garantizar la efectiva exclusión de civiles de los campos minados.
- Recursos dispuestos para apoyar los avances hechos hasta el momento.
- Circunstancias que impiden al Estado colombiano destruir todas las minas antipersonal en las zonas minadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley.
 - Incertidumbre sobre el cese de contaminación.
 - Información disponible incompleta.
- Implicaciones humanitarias, económicas y sociales del reto remanente.
- Naturaleza y extensión del reto remanente: aspectos cuantitativos.
- Naturaleza y extensión del reto remanente: aspectos cualitativos.

Finalmente, en el tercer apartado, se abordan los aspectos sustantivos de la solicitud de prórroga que el Estado colombiano somete a consideración de los Estados Partes para el periodo 2011-2020. Para ello, se incluyen los siguientes tres aspectos:

- Solicitud de extensión al plazo previsto en el artículo 5 de la Convención y lógica para la solicitud de dicho plazo.
- Plan de Acción detallado del periodo de extensión.
 - Comunidad como unidad de avance.
 - Líneas de trabajo durante el periodo 2011 – 2020.
 - Proyección de los resultados esperados de acuerdo con las capacidades desarrolladas durante el periodo 2011-2020.
 - Detalle de resultados esperados para 11 municipios seleccionados 2011-2013

El Anexo 1 presenta el esquema metodológico sugerido para la estimación de la capacidad nacional de desminado humanitario y la extensión de las áreas sospechosas y del campo minado. Igualmente,

este Anexo presenta las consideraciones previstas para el diseño del plan de acción para el período 2011 – 2013 en los catorce municipios seleccionados.

Adicionalmente, el presente documento incluye un conjunto de anexos que dan elementos de contexto sobre la situación del país, a los lectores que cuentan con reducida información sobre Colombia o amplían la información relacionada en el cuerpo del texto.

**PARTE I: SOBRE LOS CAMPOS MINADOS POR LAS FUERZAS MILITARES
CON ANTERIORIDAD A LA SUSCRIPCIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA
PROHIBICIÓN DE MINAS ANTIPERSONAL**

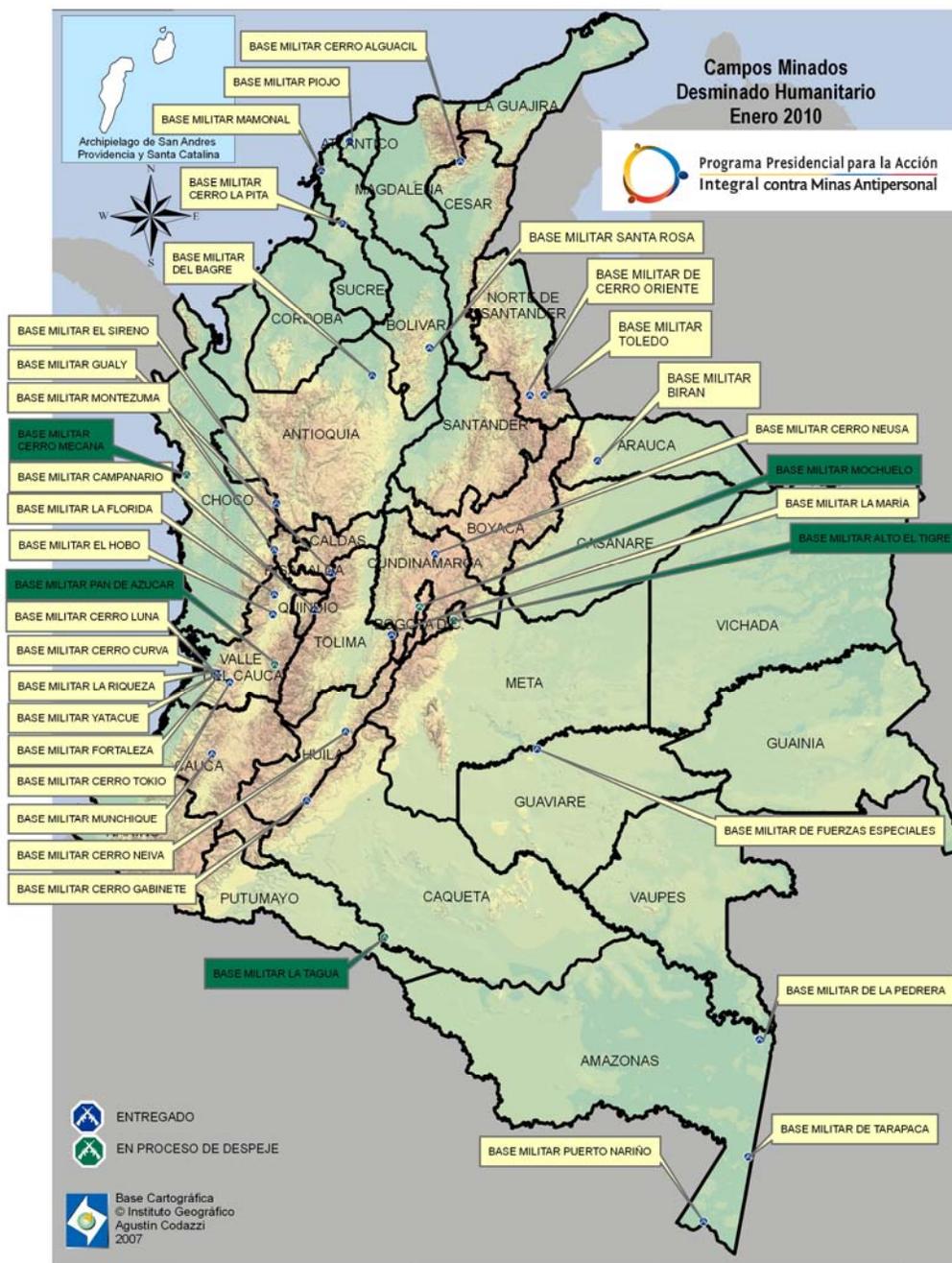
Como se anotó anteriormente, el argumento a partir del cual Colombia fundamenta la presente solicitud de extensión se basa en el compromiso irrestricto del Estado con el espíritu de la Convención. Ello, se evidencia en el hecho de que el país finalizará las labores de remoción técnica en la totalidad de las bases de la Fuerza Pública colombiana antes del vencimiento del plazo inicial de diez años estipulado que, para el caso de Colombia, se cumple en marzo de 2011. En este sentido, el balance y cronograma presentados a continuación reflejan la capacidad y voluntad política del Estado colombiano para dar cumplimiento cabal a las obligaciones establecidas en el artículo 5 en lo que respecta a la contaminación derivada de la acción violenta de los GAML (y sobre la cual se hacen las consideraciones pertinentes en la Parte II de este documento).

1.1 Balance de las labores de limpieza en las 35 bases militares reportadas con esquemas de protección con minas antipersonal con anterioridad a la firma de la Convención

Las Fuerzas Militares colombianas utilizaron MAP del tipo MAP-1, MAP-16 y SOPRO para la protección de 35 bases militares⁵. En su conjunto, estas áreas minadas tenían una extensión estimada de 159.652 m². Es preciso enfatizar que, desde la firma de la Convención, la Fuerza Pública colombiana no ha recurrido al uso de minas antipersonal en ninguna circunstancia. Para diciembre de 2009, el Gobierno nacional, a través del Comando General de las Fuerzas Militares y el PAICMA, y con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), había finalizado la limpieza de 30 de las 35 bases militares reportadas por Colombia como minadas con anterioridad a la implementación de la Convención. El Mapa 1 muestra la localización de todas las bases militares y el estado de las operaciones de limpieza de las mismas.

⁵ Inicialmente, fueron reportadas 34 bases militares. Posteriormente, tras hallar una nueva base con estas características en 2009, se inició el proceso de verificación de dicha base y será reportada a través de la presentación del informe de artículo 7 en 2010.

Mapa 1. Ubicación de las 35 bases militares y estado de limpieza de las mismas



Fuente: PAICMA

En el Cuadro 1 se hace un resumen del balance en materia de remoción de minas antipersonal en las bases militares de la Fuerza Pública.

Cuadro 1. Balance de las operaciones de remoción de minas antipersonal en las 35 Bases Militares bajo jurisdicción de la Fuerza Pública a febrero de 2010

TIPO	CAMPOS MINADOS	TOTAL BARRIDO (m ²)	MAP	MUSE ^(*)
Finalizadas	30	110.999	2.719	81
En proceso	5	31.481	539	38
Total	35	142.480	3.258	119

(*) Municiones sin explotar

Fuente: Batallón de Desminado Humanitario.

El Anexo 2 presenta una descripción detallada del resultado de las labores de remoción de las 30 bases finalizadas a Diciembre de 2009, en términos de fecha de inicio y finalización de labores, número de desechos metálicos, MAP encontradas y extensión del área despejada.

1.2 Cronograma de limpieza de bases restantes dentro del plazo de 10 años previsto por el artículo 5 de la Convención sobre la prohibición de Minas Antipersonal

Con respecto al reto remanente, para febrero de 2010, el Batallón de Desminado Humanitario había iniciado labores de despeje en las 5 bases restantes. Así, de acuerdo con el calendario de limpieza previsto en el Cuadro 2, se espera entregar despejada la última base en el mes de octubre de 2010.

Cuadro 2. Calendario de entrega de bases restantes según estado de avance a Febrero de 2010

BASE	Estado	2010												
		ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
Mecana	P													
La Tagua	P													
Pan Azúcar	P													
Mochuelo	P													
El Tigre	P													

P: En proceso de limpieza

Fuente: PAICMA - Batallón de Desminado Humanitario.

En el Anexo 3 se presenta una descripción detallada del estado de las labores de remoción de las 4 bases en proceso de limpieza a febrero de 2010, en términos de fecha de inicio y finalización de labores, número de desechos metálicos y MAP encontradas y extensión del área despejada.

PARTE II: SOBRE LAS ÁREAS MINADAS POR LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY

2.1 Orígenes del desafío en materia de contaminación derivada del uso de MAP por parte de GAML⁶

En términos concretos, el desafío de la contaminación por MAP derivada del accionar de los GAML obedece a un cálculo estratégico de dichas organizaciones, quienes además reconocen abiertamente el uso continuo y sistemático de dichos artefactos. Ello, aun a pesar de las reiteradas prohibiciones internacionales y de la legislación nacional, además del desconocimiento del hecho de que dichas armas violan los principios más fundamentales de la humanidad donde quiera y cuando quiera que se empleen⁷.

De hecho, Guillermo León Sáenz Vargas, alias "Alfonso Cano", actual comandante de las "Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)", ha reconocido el uso de MAP como un elemento central de su acción violenta. Así, de acuerdo con información del diario El Espectador, "Alfonso Cano explica que la mejor manera para detener el avance de las operaciones militares son los campos minados — «ya conocemos que es el único factor que los detiene e intimida» —, por lo que solicita aumentar los cursos de explosivistas y ejecutar cuanto antes atentados que infundan terror y que eviten 'un ambiente de derrota progresiva de las FARC'"⁸.

En efecto, el afán de estos grupos por proteger áreas de refugio estratégico, controlar zonas de interés económico e intimidar a segmentos de la población civil, ha configurado dentro de la geografía focos de contaminación por MAP. Por ello, hay que ubicar la lógica de la utilización de dichos artefactos dentro del proceso de debilitamiento decisivo de las guerrillas en el contexto de la Política de Seguridad Democrática.

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

En este contexto, los GAML buscaron desarrollar capacidades tácticas que, siguiendo el principio de economía de fuerza, les permitieran sobrevivir a condiciones estratégicas adversas. Así, en la medida en que dejaron de operar en grandes unidades y renunciaron a la iniciativa de adelantar grandes acciones bélicas, dichas organizaciones optaron por dividir sus fuerzas en pequeños grupos,

⁶ La construcción de este apartado se ha fundamentado en las consideraciones previstas en la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009-2019. Disponible en español en www.accioncontraminas.gov.co.

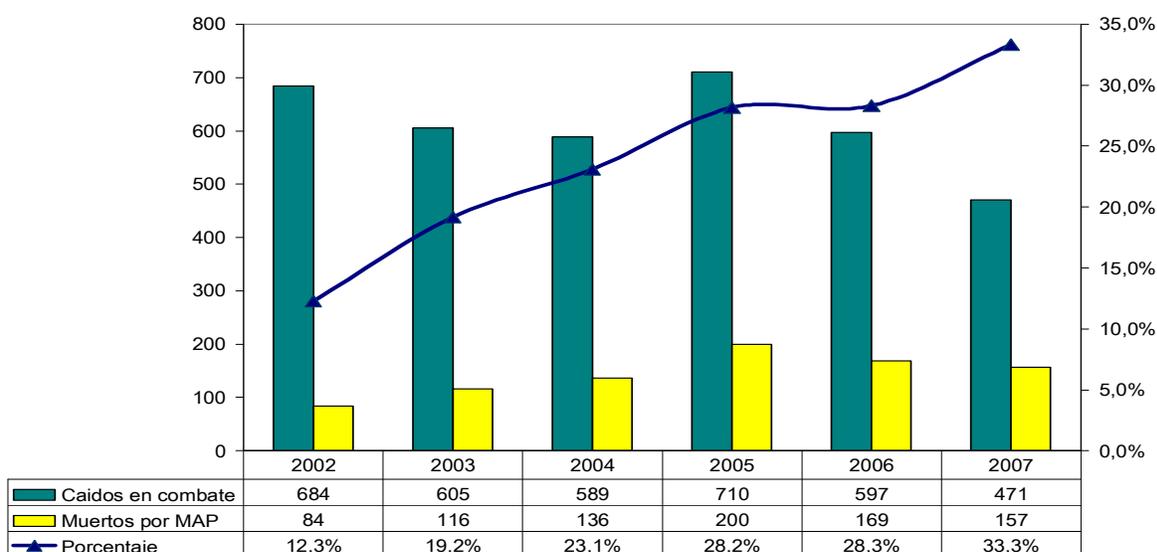
⁷ El cálculo estratégico incluye tanto consideraciones militares, como consideraciones económicas. De hecho, varios analistas colombianos han logrado explicar la acción violenta de los GAML a partir de los postulados de economías de guerra, particularmente los de Collier y Hoffler (1998, 2004) sobre economías de predación. Véase para Colombia (Rangel, 1999), (Salazar, 2001), (Bottía, 2003), (Gutiérrez, 2005).

⁸ Disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/politica/articuloimpreso-nueva-estrategia-decano?page=0,0>

en procura de reducir al máximo las bajas propias y los costos de operación, al igual que emprender acciones intermitentes de *hit and run*, con el objetivo de desgastar la iniciativa de la Fuerza Pública a partir de una activa campaña de atrición⁹.

La utilización de minas antipersonal juega un papel destacado en los cálculos estratégicos de los GAML. Estos grupos utilizan las minas antipersonal como una alternativa eficiente que les permite reducir la exposición de sus hombres, a la vez que infringen el máximo nivel de daño dentro de las filas enemigas y comprometen una mínima capacidad armada. Tal como se evidencia, las víctimas de MAP de la Fuerza Pública han incrementado, sostenidamente, su participación dentro del total de miembros de la Fuerza Pública caídos en combate desde 2002, hasta llegar a representar cerca de la tercera parte en 2007 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Relación de miembros de la Fuerza Pública asesinados en combate y víctimas letales de la Fuerza Pública por MAP 2002-2007



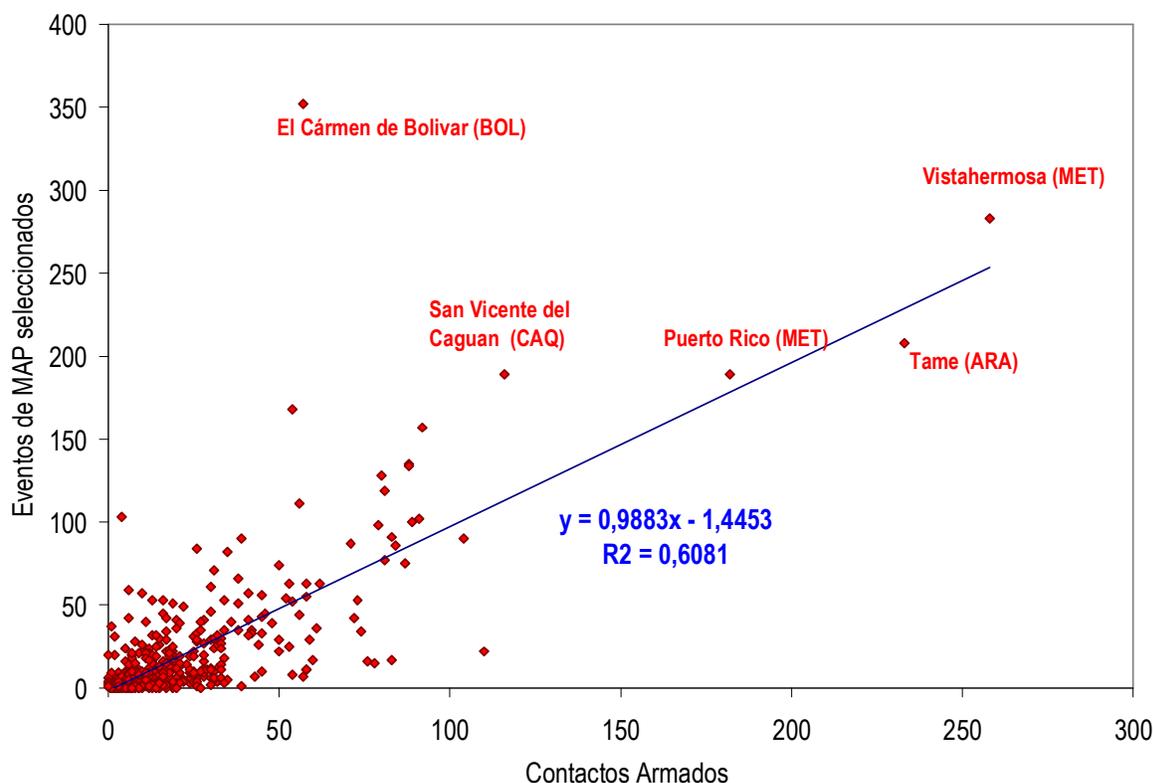
Fuente: PAICMA, MDN

En tanto que las MAP aumentan los costos de la ofensiva del contrincante, a la vez que preservan la fuerza propia, los GAML utilizan dichos artefactos para evitar “los cercos de la Fuerza Pública y el consiguiente aniquilamiento o rendición de su tropa (...) También, les permite establecer cercos hacia adentro de un territorio, de modo que pueden proteger el interior de las fronteras de sus zonas bajo control” (Echandía, 2006). De este modo, el uso de dichos artefactos constituye un recurso eficiente para asegurar el control estratégico de aquellas zonas de importancia económica y militar que no pueden defender en combate, e imponer costos al avance de la iniciativa oficial en las áreas donde pretenden refugiarse.

⁹ En las guerras de atrición la tecnología militar dificulta un triunfo rápido, dada la baja contundencia de las acciones de cada una de las partes. Dentro de una guerra insurgente, la atrición “remite a una serie de operaciones violentas, no necesariamente frontales, que buscan desgastar al otro de manera gradual” (Lair, 2005, 131). En sí misma, la atrición equivale a la puesta en marcha de la estrategia de aproximación indirecta, cuyo objetivo no es sólo el desgaste militar progresivo, sino principalmente dislocar psicológicamente al enemigo (Moroni et al., 1995, 24).

Al respecto, es preciso señalar que existe una correlación geográfica positiva entre el número de eventos que suponen la existencia de sospechas de campo minado, labores de desminado militar y accidente con MAP y la intensidad de la ofensiva militar del estado colombiano (medido por el número de contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública¹⁰). Tal situación se resume en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Dispersión geográfica de municipios colombianos según eventos de minas antipersonal (seleccionados) y contactos armados por iniciativa de la Fuerza Pública (2002-2007)



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

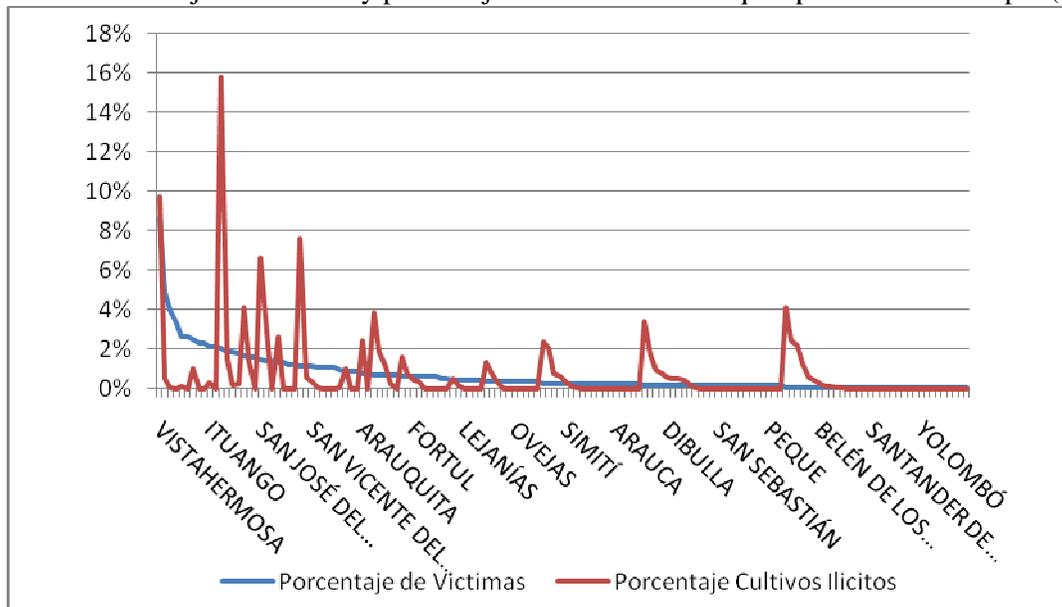
En ese mismo sentido, es necesario enfatizar el hecho de que los GAML hacen uso sistemático de minas antipersonal, con el fin de evitar la destrucción de cultivos ilícitos y laboratorios ilegales, principales activos para financiar su actividad delictiva. Así, gran número de artefactos han sido sembrados en zonas vitales para la financiación de los GAML, donde existen cultivos ilícitos o rutas para el tráfico de todo tipo de productos ilegales (véase Gráfico 3)¹¹. Las minas antipersonal se han convertido, además, en un recurso frecuente para desincentivar la estrategia de erradicación manual de cultivos ilícitos. Debido a la acción devastadora de dichos artefactos, entre enero de 2006 y

¹⁰ Contactos armados son acciones ofensivas de la Fuerza Pública en el marco de operaciones militares. Esta variable es registrada por el Observatorio de Derechos Humanos del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

¹¹ Otro factor que da cuenta de la alta presencia de minas en los territorios donde existen cultivos ilícitos lo establece la comparación entre el promedio nacional de cultivos ilícitos por municipio (137 hectáreas) y el promedio de cultivos ilícitos por municipio en los que presentaron alguna víctima por MAP, AEI o MUSE (311 hectáreas).

octubre de 2009, 116 civiles se han accidentado durante labores de erradicación manual de cultivos ilícitos.

Gráfico 3. Porcentaje de víctimas y porcentaje de cultivos ilícitos que aporta cada municipio (2005)



Fuente: PAICMA, Cultivos Ilícitos: UNODC-SIMCI

En concordancia con lo anterior, y de acuerdo a la información georeferenciada disponible¹², es posible apreciar una concurrencia de eventos relacionados con dichos artefactos y áreas con presencia de cultivos ilícitos en varias zonas del país. Algunas de estas áreas se encuentran en inmediaciones del Nudo de Paramillo, la Sierra Nevada de Santa Marta en el norte del país, las selvas del Catatumbo y el pie de monte araucano en el noroccidente, y varios otros puntos geográficos en el suroriente colombiano. En el Anexo 4 se presenta la evolución geográfica de las zonas con sospecha de minas y área de cultivos ilícitos¹³.

En conclusión, el principal referente para entender la naturaleza del reto al que se enfrenta Colombia en materia de MAP es el hecho de que la contaminación del territorio está vinculada a un fenómeno de violencia irregular vigente, originado por la acción criminal de los GAML, relacionados con el narcotráfico y otras actividades del crimen organizado internacional. Esta aseveración constituye el postulado principal a partir del cual el Estado colombiano no sólo plantea el origen del reto para el cumplimiento de las obligaciones del artículo 5 de la Convención, sino también, las oportunidades para su cumplimiento.

2.2 Aspectos cuantitativos de la extensión y naturaleza del desafío del artículo 5 por la contaminación derivada del uso de MAP por parte de GAML

Colombia no cuenta con una línea de base a partir de la cual se pueda establecer una relación causal

¹² Véase apartado 2.4 “Métodos para identificar áreas contaminadas con Minas Antipersonal y razones para sospechar presencia de Minas Antipersonal en otras áreas” para una discusión detallada sobre el nivel de completitud de información disponible en materia de minas antipersonal.

¹³ Información de cultivos ilícitos disponible sólo hasta 2005.

precisa entre el estado inicial, los avances y la dimensión del reto remanente en términos de áreas contaminadas por los GAML. Esta deficiencia de información está relacionada con la lógica irregular que guía el uso de dichas armas en el marco de la guerra de atrición sostenida por los GAML, así como con la incertidumbre en el cese de la contaminación dado el propósito vigente de estos grupos de continuar con el uso de estos artefactos. Como se puntualiza en el apartado relacionado con las circunstancias que impiden el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano en materia de destrucción de campos minados dentro del plazo previsto por la Convención (2.12), esta situación ha dificultado la implementación de estudios de impacto de minas antipersonal (LIS, por sus siglas en inglés) tendientes a precisar la extensión y naturaleza del desafío en términos cuantitativos. En cualquier caso, la disposición de tales instrumentos no garantiza plenamente una comprensión completa de la situación de afectación, dada la dinámica irregular de la problemática y la incertidumbre sobre la posible extensión de las áreas afectadas.

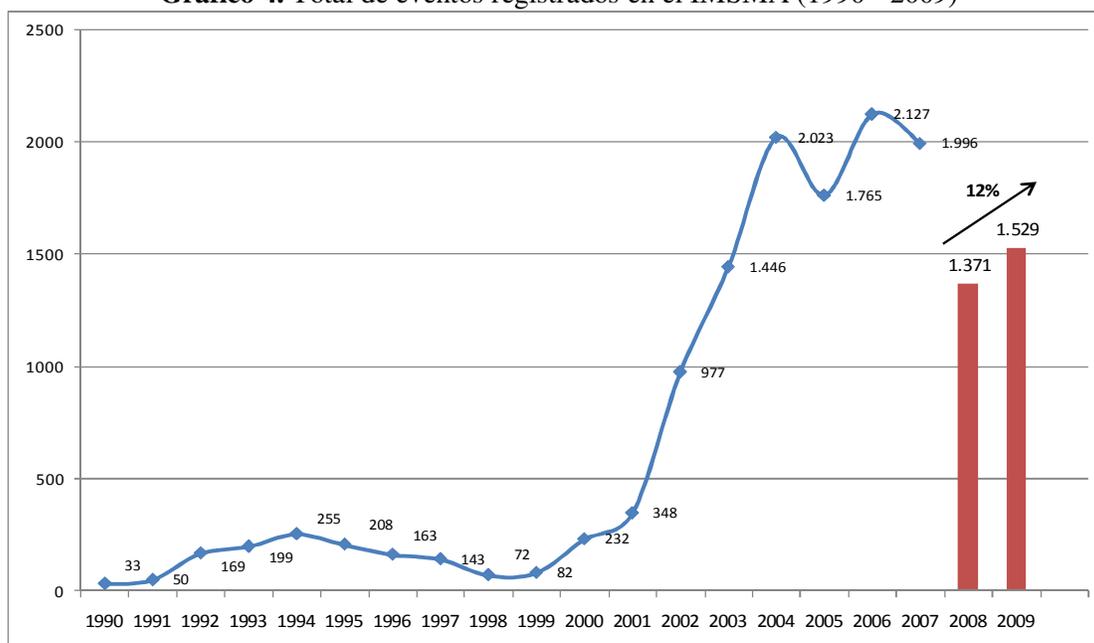
Sin embargo, desde 2002, el Estado colombiano, a través del Despacho del señor Vicepresidente de la República y, en su momento, del Observatorio de Minas Antipersonal del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, implementó una estrategia de gestión de información dirigida a recopilar y sistematizar la información disponible sobre el fenómeno en Colombia. Dicha información se centralizó en el IMSMA, sistema diseñado por el Centro Internacional de Ginebra para Desminado Humanitario (GICHD, por sus siglas en inglés). Si bien la información contenida en el IMSMA tiene como origen fuentes diversas y presenta diferentes niveles de completitud, no es suficiente para establecer con precisión el número y extensión de los campos minados. El sistema ha permitido establecer una perspectiva general sobre el nivel de afectación a nivel nacional, a partir de la determinación de eventos que dan un indicio sobre la existencia de zonas sospechosas¹⁴.

De acuerdo a la información reportada en el IMSMA, administrado por el PAICMA, entre enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2009¹⁵, ocurrieron 13.234 eventos. Cabe señalar que, en el período 2006 - 2008, se registró una reducción en el número de eventos. Así, entre 2006 y 2007, el número de eventos se redujo en un 6% y, entre 2007 y 2008, en un 31%. Sin embargo, si se comparan los años 2008 y 2009 se tiene que el número de eventos aumentó en un 12%. Entre 2001 y 2008, el promedio de crecimiento anual del número de eventos fue del 34%, como se presenta en el Gráfico 4.

¹⁴ Véase apartado 2.4 “Métodos para identificar áreas contaminadas con Minas Antipersonal y razones para sospechar presencia de Minas Antipersonal en otras áreas” para una discusión detallada sobre el nivel de completitud de información dispone en materia de minas antipersonal.

¹⁵ El IMSMA contiene información desde 1990. Sin embargo, dado que el sistema de información fue puesto en marcha en 2002, la información precedente fue levantada a partir de fuentes de prensa, razón por la cual se desestima su utilidad con fines técnicos.

Gráfico 4. Total de eventos registrados en el IMSMA (1990 - 2009)



Fuente: PAICMA

En términos geográficos, se ha registrado al menos un evento en el 65% de los municipios¹⁶. Al respecto, cabe anotar que el fenómeno no se distribuye homogéneamente en el territorio nacional. Así, desde 2002, 6 de los 32 departamentos (Antioquia, Meta, Bolívar, Caquetá, Norte de Santander y Arauca) concentran el 58% de los eventos relacionados con MAP. Adicionalmente, cerca del 50% de los eventos se concentra en 49 municipios del país.

2.3 Aspectos cualitativos de la extensión y naturaleza del desafío del artículo 5 por la contaminación derivada del uso de Minas Antipersonal por parte de GAML

Resulta fundamental resaltar dos aspectos cualitativos de la extensión y naturaleza del desafío del Artículo 5 por el uso sistemático y continuo de MAP por parte de los GAML en Colombia. El primero de ellos está relacionado con la ubicación de los focos de concentración de los eventos en la geografía nacional, dada la lógica de acción violenta irregular de los GAML; y, el segundo, tiene relación con los tipos de artefactos utilizados como MAP, los cuales son producidos artesanalmente por los mismos GAML, y los cuales se han venido denominando artefactos explosivos improvisados (AEI) con características de MAP.

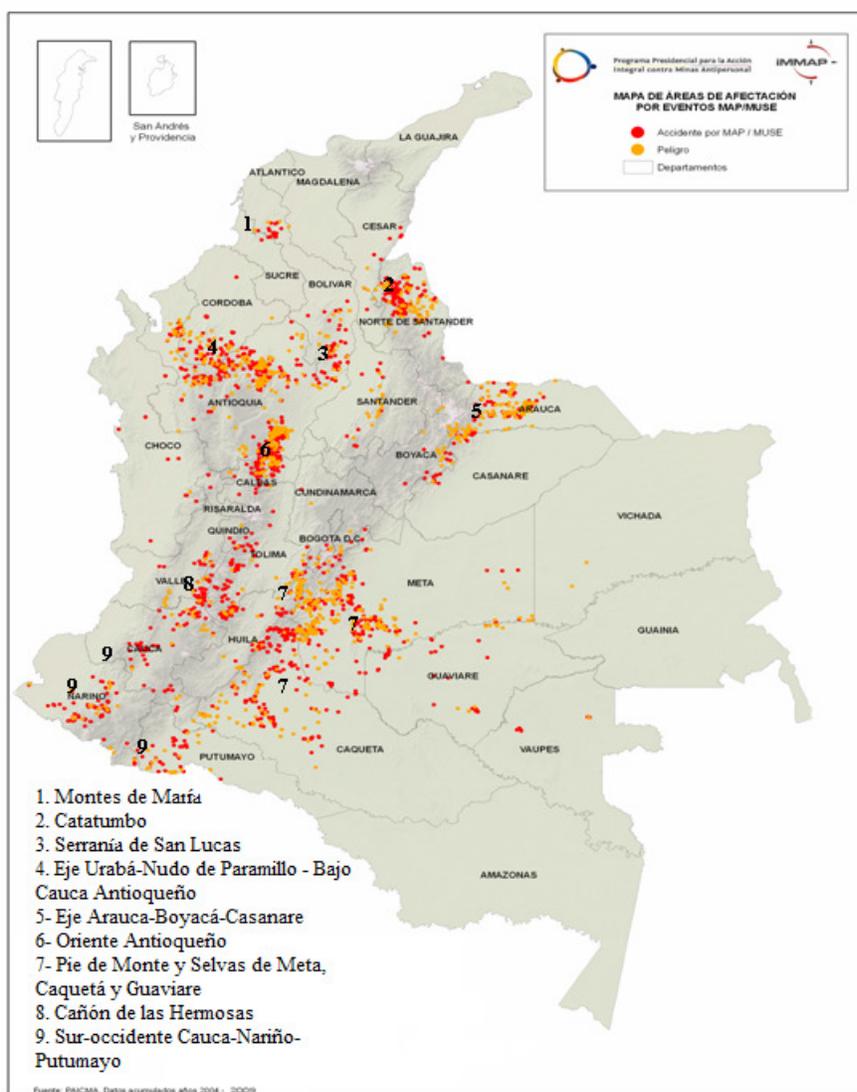
Con respecto al primero de estos asuntos, es preciso señalar que la lógica de utilización de estos artefactos por parte de los GAML -relacionada con un tipo de guerra irregular y asociada a una

¹⁶ Colombia es una república unitaria y centralista. La división política administrativa de Colombia tiene cuatro niveles. La primera corresponde al nivel nacional, de acuerdo con la división tripartita del poder. La segunda es una división regional, en la cual los Departamentos equivalen a Provincia, Cantón o Estado Federal. El tercer nivel es el municipio que tendría equivalencia a Distrito o Comarca. El cuarto nivel son los centros poblados (Corregimientos) que equivalen a fraccionamientos, comisarías, asentamientos, veredas. Así, el territorio Nacional está dividido en 32 Departamentos, más la capital (Bogotá), el cual es un Distrito Especial. Los 32 Departamentos están divididos en 1.119 municipios.

economía de guerra, tal como se reseñó en el apartado 2.1- evidencia un conjunto de focos de concentración de los eventos en la geografía nacional. Dicha concentración no necesariamente se ajusta a la división político administrativa del país, sino que hace relación a regiones, accidentes geográficos y naturales en los que los GAML han hecho (o hacen) presencia, dado el interés estratégico y económico de dichas áreas.

De esta manera, y como se presenta en el Mapa 2, se pueden identificar nueve focos de concentración de contaminación asociados a accidentes geográficos de interés para los GAML. Éstos son, a saber: (1) Montes de María; (2) Catatumbo; (3) Serranía de San Lucas; (4) Eje Urabá, Paramillo, Bajo Cauca Antioqueño; (5) Eje Arauca, Boyacá, Casanare; (6) Oriente Antioqueño; (7) Pie de monte y selvas de Meta-Caquetá-Guaviare; (8) Cañón de las Hermosas; y, (9) Occidente colombiano (Cauca – Nariño- Putumayo).

Mapa 2. Focos de mayor densidad de eventos por MAP, AEI y MUSE en Colombia (2000 – 2008)



Fuente: PAICMA

A modo de ilustración, puede señalarse que el pie de monte y las selvas de Meta-Caqueté-Guaviare (7) constituyen el área de retaguardia estratégica de las FARC y es donde se ha ubicado una importante cantidad de cultivos ilícitos. Por su lado, frente al éxito de la presión militar sobre estas áreas, los sistemas montañosos del Sur Occidente (9) se han constituido en una zona de interés para los ilegales, al igual que el Cañón de las Hermosas (8) donde se presume se encuentra alias “Alfonso Cano”, actual comandante de las FARC.

Otro ejemplo lo constituyen los Montes de María (1) y las Zonas del Oriente Antioqueño (6), las cuales representaban para los GAML áreas de refugio para lanzar ataques a la población civil¹⁷ y repliegues ágiles a zonas bajas cercanas, con características de desarrollo urbano y con cierta importancia para la economía nacional. Además, los Montes de María constituían un importante activo para el flujo de cocaína del interior del país a los puertos clandestinos sobre la Costa Atlántica.

Un segundo aspecto cualitativo de la extensión y naturaleza de la contaminación lo constituye el tipo de MAP utilizada por los GAML. De acuerdo a la evidencia disponible, los GAML utilizan artefactos producidos artesanalmente por dichas organizaciones. En términos técnicos, estos grupos hacen uso de Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de MAP. Son tres las características que resulta importante señalar de dichos artefactos.

En principio, los materiales de fabricación de estas *minas antipersonal improvisadas* dificultan su detección, por cuanto incluyen recipientes y jeringas plásticas, así como elementos de uso común como radios, latas de gaseosa, bolsas de basura, etc. que pretenden tomar ventaja de la familiaridad de las víctimas con dichos utensilios. En segunda instancia, estos artefactos tienen distinta carga explosiva y suelen contener sustancias y objetos para maximizar el daño sobre la víctima, tales como heces fecales y puntillas oxidadas. Finalmente, estos artefactos poseen distintos tipos de activación, tal como se señala en el Anexo 5 donde describen algunos de los AEI con características de MAP utilizadas por los GAML en Colombia.

2.4 Métodos para identificar áreas contaminadas con MAP y razones para sospechar presencia de MAP en otras áreas

Como se ha insistido, la naturaleza misma de la problemática y su dinámica han conllevado a notables restricciones para la identificación y delimitación de las áreas minadas. Sin embargo, a partir de los indicios derivados del registro de eventos en el IMSMA, se ha establecido un conjunto de procedimientos estandarizados para verificar e identificar, *in situ*, la existencia de dichas áreas en los municipios seleccionados, de manera que se avance en la implementación de labores de Desminado Humanitario (DH).

El proceso de identificación de áreas minadas inicia con el registro de eventos relacionados con minas antipersonal en el IMSMA. Cada evento registrado supone, en principio, una zona sospechosa. Esto es, “una referencia geográfica definida, en que se presume la existencia de minas antipersonal, pero sobre la que no se dispone de información que permita estimar su superficie o perímetro”¹⁸. Lo señalado, se encuentra contemplado en el Protocolo Nacional de Desminado Humanitario, el cual establece que “(...) la inclusión de un área sospechosa en el IMSMA es el resultado de una denuncia documentada, realizada ante el Programa Presidencial para la Acción

¹⁷ Principalmente secuestros extorsivos.

¹⁸ Definición en Protocolo de Desminado Humanitario en Colombia.

Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) por un individuo, comunidad, y/o autoridad civil o militar”.

De esta manera, en la base de datos del IMSMA se han incluido siete categorías como señal de zona sospechosa (Tabla 1).

Tabla 1. Eventos de donde se infiere la existencia de zonas sospechosas

EVENTOS DEPURADOS
Accidente por MAP
Accidente por MUSE
Área Minada
Área Peligrosa
Desminado Militar en Operaciones
Sospecha de Campo Minado

Fuente: PAICMA

A continuación se presenta la definición de las categorías (eventos) de donde se puede inferir indicios de zonas sospechosas, al igual que se señala su participación en el total para el periodo 2002-2009. Cabe señalar que es precisamente sobre estas categorías sobre las cuales se ha construido el apartado respectivo a la naturaleza y extensión del reto en materia de cumplimiento de los compromisos derivados del artículo 5 de la Convención¹⁹:

1. Accidente por MAP: “Acontecimiento indeseado causado por minas antipersonal (MAP), que causa daño físico y/o psicológico a una o más personas” (Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2009). Corresponde al 35,7% de los eventos del periodo señalado.
2. Área Minada: “Terreno que contiene Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). El Campo Minado se identifica y delimita a través de la realización de un Estudio Técnico en un Área Peligrosa y tiene una superficie y un perímetro conocidos” (Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2009). Corresponde al 0,6% de los eventos del periodo señalado.
3. Área Peligrosa: “Terreno en el cual se considera altamente probable que exista contaminación con Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). El Área Peligrosa se determina a través de la realización de un Estudio no técnico en una Zona Sospechosa y tiene una superficie exacta o aproximada” (Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2009). Corresponde al 0,2% de los eventos del periodo señalado.
4. Desminado Militar en Operaciones: “Procedimientos que se ejecutan en operaciones militares para producir una brecha en el campo minado. Para ello se utilizan, según los casos, distintos procedimientos y equipos, que buscan la neutralización del efecto de las

¹⁹ Es necesario señalar que en este cálculo se desestiman los registros sobre incautación de minas, fábrica de minas y arsenal almacenado, reportes que se registran igualmente en el IMSMA.

Minas Antipersonal (MAP), de las Municiones sin Explotar (MUSE) y/o de los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), lo que implica que no se destruyen la totalidad de los artefactos existentes en ese momento. Este procedimiento no está vinculado con la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)” (Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal, 2009). Corresponde al 54,9% de los eventos del periodo señalado.

5. Sospecha de Campo Minado: Acontecimiento que no causa daño físico o psicológico a algún individuo, pero que por sus características permite deducir la presencia de minas antipersonal en la zona. Corresponde al 7,4% de los eventos del periodo señalado.

Ahora bien, dado que la definición de “zona sospechosa” hace relación a “una referencia geográfica definida”, a partir de una “denuncia documentada”, cabe aclarar que, de acuerdo a la naturaleza y circunstancias del evento, esta información puede provenir de diversas fuentes, las cuales tienen una capacidad distinta para caracterizar apropiadamente la zona identificada. Por lo anterior, en el registro de información que a nivel nacional se hace en el IMSMA, se han identificado tres niveles de completitud de información, como se presenta en la Tabla 2.

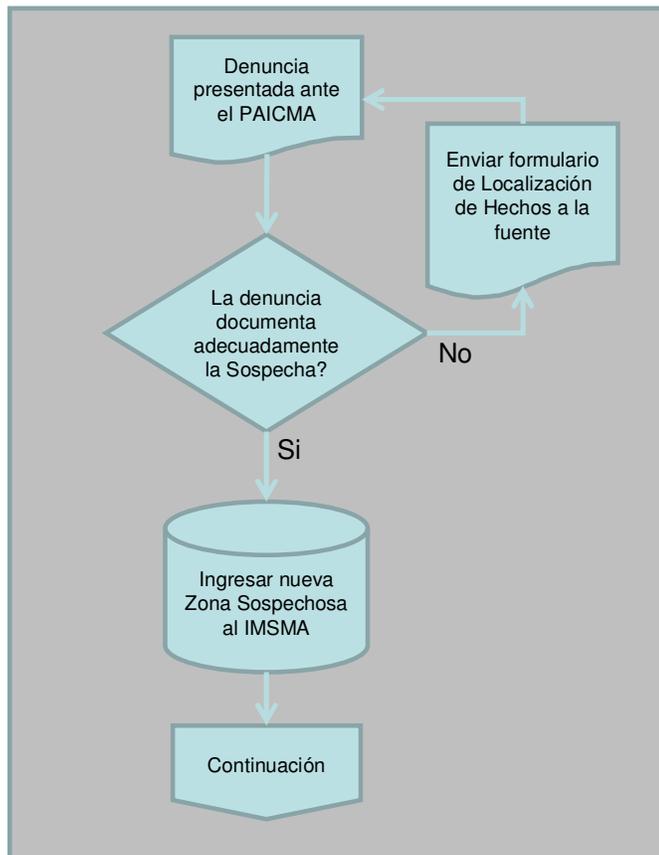
Tabla 2. Niveles de completitud de información actualmente registrada en el IMSMA

NIVEL	CARACTERÍSTICAS	FUENTE	% DATOS DE LOS EVENTOS REGISTRADOS 2004-2009
1. Georeferenciado	Se cuenta con un punto georeferenciado del evento, lo que no implica la determinación de un <u>perímetro peligroso</u>	Fuerzas Militares	29%
2. Referenciado a emplazamiento	Se cuenta con una referencia geográfica aproximada, comúnmente relacionada con sitios de accidentes geográficos (cerros, riberas, etc.) o lugares de unidades territoriales menores al municipio (veredas, corregimientos, caseríos, etc.)	Talleres de mapeo comunitario, información de autoridades locales, otras agencias del Estado, denuncias de ciudadanos	3%
3. Referenciado a cabecera municipal	No se cuenta con una referencia geográfica precisa, por lo que se referencia al municipio	Información de prensa y otras organizaciones	68%

Fuente: PAICMA

En rigor, ninguno de estos niveles de referencia es lo suficientemente específico para determinar una zona sospechosa. Por esta razón, se requiere realizar mayores indagaciones para mejorar el nivel de completitud de la información. El Gráfico 5 describe el proceso de registro de información sobre áreas sospechosas.

Gráfico 5. Procedimiento de gestión de información para el registro de una zona sospechosa



Fuente: PAICMA

Es importante señalar que si bien el primer nivel de completitud de información tiene el potencial de señalar con exactitud la ocurrencia de un evento, a lo sumo puede establecer una zona sospechosa según los protocolos de Desminado Humanitario colombianos. Bajo estas circunstancias, se procede a ejecutar un estudio no técnico sobre una Zona Sospechosa con el fin de investigar la veracidad de la denuncia de contaminación con Minas Antipersonal, y cuantificar el área que debe ser intervenida.

Fundamentalmente, el Estudio no técnico consiste en acudir al lugar sospechoso de contener MAP, MUSE y/o AEI para realizar un reconocimiento de las áreas posiblemente minadas y recolectar información de la población, así como complementar la información geográfica y estadística. Si el Estudio no técnico encuentra méritos para continuar con el proceso de Desminado Humanitario, arroja como resultado un Área Peligrosa. Esto es, un terreno en el cual se considera altamente probable que exista contaminación con Minas Antipersonal (véase Gráfico 6).

Gráfico 6. Procedimiento de gestión de información para el registro de un área peligrosa²⁰



Fuente: PAICMA

Finalmente, la identificación de las áreas contaminadas con MAP culmina con la ejecución del Estudio Técnico, el cual tiene como objeto reducir el área peligrosa identificada en el estudio no técnico al determinar y delinear el perímetro del campo minado.

La reducción de las áreas peligrosas se hace descartando aquellas zonas que ya han sido usadas para propósitos de siembra de productos agrícolas, construcción, ya sea reciente o posterior al desarrollo del estudio no técnico, caminos o senderos que sean usados frecuentemente por la población, una obra de ingeniería que haya producido serios cambios al terreno, y en general, aquellas zonas que visualmente permitan ser descartadas por la presencia de claras señales de uso del terreno por parte de la población, lo que denota la ausencia de peligro de minas. En el Gráfico 7 se describe el proceso de gestión de información respectivo.

²⁰ Para la interpretación del flujograma, se debe entender el Estudio de Impacto como el Estudio No Técnico.

Gráfico 7. Procedimiento de gestión de información para el registro de un campo minado



Fuente: PAICMA

Cabe señalar que este procedimiento de identificación de campos minados es llevado a cabo por las unidades del Batallón de Desminado Humanitario, de manera que una vez identificado, se procede a la limpieza del mismo a través de las metodologías reseñadas en el apartado 2.8. La metodología de identificación descrita no ha sido aplicada en todo el territorio nacional, dada la capacidad existente y el hecho de que varios territorios aún presentan problemas de seguridad.

Con el propósito de disponer y mejorar la calidad de la información a nivel de área peligrosa en el país, se ha previsto la realización de estudios de impacto socioeconómico de minas antipersonal (LIS, por sus siglas en inglés). Con los recursos del proyecto de “Fortalecimiento Institucional de la capacidad nacional colombiana de Acción contra Minas”, financiado por la Unión Europea, se ha previsto la aplicación de una primera fase piloto de este estudio en cuatro regiones: (i) Catatumbo (municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Playa, Ocaña, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú en Norte de Santander); (ii) Montes de María (municipios de Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María la Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano en Bolívar, y Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas y San Onofre en Sucre); (iii) Oriente Antioqueño (municipios de Alejandría, Carmen de Viboral, Cocorná, Granada, Guatapé, Peñol, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, San Vicente, Santuario y Sonsón en Antioquia); y, (iv) Centro-occidente de Nariño (municipios de Barbacoas, Cumbitara, La Llanada, Los Andes, Policarpa, Ricaurte, Samaniego, Santa Cruz y Tumaco en Nariño).

Dado que el proceso está en desarrollo, este documento no ofrece elementos conclusivos sobre el estudio. Sin embargo, se espera que los resultados puedan incorporarse como elementos para establecer un conjunto de buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan replicarse en el diseño e implementación de un estudio de alcance nacional en fases posteriores (véase Capítulo III).

Igualmente, el PAICMA viene trabajando en la cualificación de la estrategia de gestión de información, de manera que ésta apoye la toma de decisiones sobre asignación de áreas, extensión de áreas afectadas, y procesos y procedimientos para el descarte y/o cancelación de puntos en el sistema. Al respecto, durante 2010, el PAICMA solicitó al GICHD apoyo y acompañamiento para el proceso de asignación de áreas a organizaciones civiles que realizarán operaciones de desminado humanitario, una vez se establezca la reglamentación necesaria para tales propósitos.

Al respecto, se espera que, para finales de 2010, se haya avanzado en la evaluación de cada uno de los puntos registrados en el IMSMA, de manera que se adelante uno de los siguientes dos procesos: (i) emplazamiento del punto no georeferenciado a su emplazamiento geográfico más aproximado, de manera que se puedan identificar zonas sospechosas y proceder con los procedimientos señalados; o, (ii) cancelación del punto por su inutilidad para propósitos operativos, previa verificación. Sobre este segundo asunto, el PAICMA definirá un proceso técnico de gestión de información y reportará sus resultados.

2.5 Estructura nacional de Desminado

De acuerdo con la normatividad colombiana, la orientación de las labores de Desminado Humanitario, llevadas a cabo por el Batallón de Ingenieros No. 60 de Desminado Humanitario y eventualmente por organizaciones civiles especializadas, está a cargo de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (CINAMP) y por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA).

Al respecto, es preciso señalar que el arreglo institucional colombiano replica el modelo de coordinación concebido internacionalmente en donde la responsabilidad de la formulación de la Política Pública recae en un cuerpo interministerial y la responsabilidad de la coordinación es asumida por una organización de carácter técnico (véase GICHD, 2007, 147). Así, la CINAMP asume el rol de Autoridad Nacional de Minas y el PAICMA la función de Centro de Coordinación de la AICMA, con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional y el Centro de Coordinación de Acción Integral²¹.

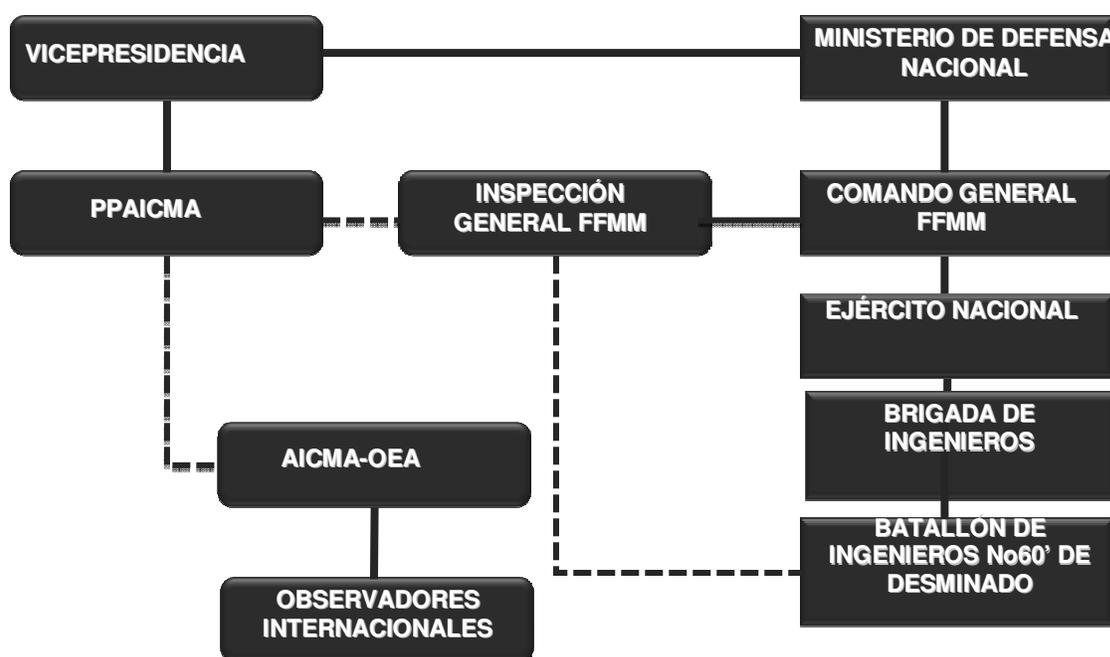
En 2004, se crea el primer pelotón de Desminado Humanitario y, a finales de 2006, se crean tres pelotones adicionales. En 2009 es creado el Batallón de Ingenieros No. 60 de Desminado Humanitario como parte de la recién fundada Brigada Especial de Ingenieros, pero bajo las órdenes operacionales de la Inspección General de las Fuerzas Militares. Hasta el momento, la totalidad de las labores de Desminado Humanitario en Colombia han sido llevadas a cabo por estas unidades, incluyendo el despeje de las bases militares. Actualmente, el Batallón cuenta con seis pelotones de desminado manual y uno mecánico de Ejército y un pelotón de desminado manual de la Infantería de Marina. La labor de esta instancia cumple con los estándares y parámetros establecidos por los

²¹ A su vez, el modelo de coordinación nacional es replicado, a nivel regional, a través de diversos escenarios departamentales institucionalizados a través de Ordenanzas de las Asambleas Departamentales o Decretos expedidos por las Gobernaciones.

IMAS, lo que garantiza la total destrucción de las minas antipersonal de las zonas minadas que intervienen.

Las decisiones con respecto a las intervenciones son tomadas según las prioridades que recoge el PAICMA, como Secretario Técnico de la CINAMAP, en acuerdo con el Comando General de las Fuerzas Militares. De otro lado, el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encarga de apoyar, financiera y técnicamente, las labores de limpieza, lo cual incluye el sistema de aseguramiento de calidad. El Gráfico 8 describe el esquema de Desminado Humanitario del Batallón de Desminado Humanitario adscrito al Comando General de las Fuerzas Militares.

Gráfico 8. Estructura institucional de las labores de Desminado Humanitario llevadas a cabo por el Batallón de Desminado Humanitario adscrito al Comando General de las Fuerzas Militares



Fuente: PAICMA

De otro lado, en febrero de 2009, el Gobierno colombiano tomó la decisión de avanzar en el diseño y puesta en marcha de la reglamentación necesaria para permitir la ejecución de proyectos de DH a todas aquellas organizaciones civiles que demuestren su idoneidad para realizar con éxito este tipo de actividad.

Para ello, el Gobierno colombiano está trabajando en un marco que regule el mercado del desminado humanitario en Colombia y que le permita al Estado mantener el control y el seguimiento de las actividades que se desarrollen en el país. En este sentido, el Gobierno nacional y las entidades responsables de la coordinación de estas tareas deberán: (i) canalizar y aprobar todas las solicitudes para la realización de operaciones de DH que surjan en el territorio nacional; (ii) acreditar las capacidades técnicas, financieras y humanas de las organizaciones civiles, nacionales e internacionales, que deseen llevar a cabo tareas de DH en el territorio nacional, de acuerdo a la asignación que, para tal efecto, prevea el Gobierno nacional; (iii) asignar la ejecución de cada una

de las tareas de DH a la organización que presente las capacidades más adecuadas para cada situación; (iv) monitorear la calidad de los trabajos de DH, de acuerdo a los estándares y reglamentos que, para tal propósito se adopten; y, (v) restituir las tierras seguras a las comunidades, de acuerdo a los procedimientos técnicos que para tal fin se establezcan.

Además de estas dos estructuras que llevan a cabo labores de Desminado Humanitario con ajuste a los Estándares Internacionales de la Acción Integral contra Minas Antipersonal (IMAS, por sus siglas en inglés), Colombia cuenta con una tercera estructura compuesta por grupos EXDE y MARTE, los cuales son unidades operativas regulares de las Fuerza Pública que realizan labores de desminado en situaciones de combate y, eventualmente, atienden requerimientos puntuales de comunidades afectadas por minas antipersonal. Cabe anotar que las técnicas de remoción de estos grupos no se ajustan a los parámetros estipulados en los IMAS, razón por la cual no puede garantizarse la destrucción de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas por los GAML²² y por tanto no hacen parte de la estructura de Desminado para el cumplimiento del Artículo 5 de la Convención.

2.6 Aspectos cuantitativos de la extensión y naturaleza del progreso alcanzado

A partir de 2007, las unidades de Desminado Humanitario iniciaron labores de Desminado Humanitario en áreas afectadas por la presencia y/o sospecha de existencia de MAP. Estas labores se han ejecutado en los municipios de San Francisco y San Carlos (Antioquia), San José del Guaviare (Guaviare), El Dorado (Meta), Vista Hermosa (Meta), Chaparral (Tolima), San Jacinto (Bolívar) y Samaniego (Nariño). El Cuadro 3 resume las labores de Desminado Humanitario en las áreas minadas por GAML.

Cuadro 3. Balance de las operaciones de remoción de minas antipersonal en campos minados por los GAML a febrero de 2010

TIPO	CAMPOS MINADOS	TOTAL DESPEJADO	MAP/AEI	MUSE
Finalizadas	25	211.805	164	305
En proceso	8	56.009	77	5
Total	33	267.813	241	310

Fuente: Batallón de Desminado Humanitario

El Cuadro 4 presenta el desagregado de los resultados de estas operaciones en cada uno de los municipios intervenidos.

²² Cómo se verá más adelante, estas labores de desminado llevado a cabo por los grupos EXDE Y MARTE se toman como incidentes, es decir, indicios para establecer una sospecha de campo minado. Por esta razón, toda labor de remoción no ajustada a parámetros IMAS se somete, posteriormente, al proceso regular de identificación y remoción de campos minados según los estándares nacionales ajustados a los requerimientos IMAS.

Cuadro 4. Resultados operaciones de DH por municipio

DEPTO	MUNICIPIOS	CAMPOS MINADOS IDENTIFICADOS		ÁREA BARRIDA	ARTEFACTOS DESTUIDOS	
		FINALIZADOS	EN OPERACIÓN		AEI	MUSE
Antioquia	San Carlos	6	2	34.913,5	31	2
	San Francisco	2	3	59.702,7	166	3
Bolívar	San Jacinto	1	0	103.238	3	4
Guaviare	San José del Guaviare	2	0	15.757	0	255
Meta	El Dorado	6	1	28.268	28	43
	Vista Hermosa	0	1	2.780	2	3
Nariño	Samaniego	7	0	17.620	8	0
Tolima	Chaparral	1	1	5.534	3	0
TOTAL		25	8	267.813,2	241	310

Fuente: PAICMA

En la medida que estas experiencias son relativamente recientes, han permitido acumular un conjunto de lecciones aprendidas sobre el tipo de contaminación derivado del uso indiscriminado de minas antipersonal por parte de los GAML. No obstante, dada la dificultad de no tener una línea de base sobre la magnitud y localización de dichos campos, es imposible hacer una relación entre lo avanzado con el desafío inicial y, mucho menos, calcular a ciencia cierta el desafío restante.

2.7 Aspectos cualitativos de la extensión y naturaleza del progreso alcanzado

Las acciones de Desminado Humanitario sobre los campos minados por GAML han tenido como objeto restablecer las posibilidades de desarrollo de las comunidades que estuvieron afectadas por la acción violenta de dichos grupos, recuperaron las condiciones generales de seguridad, pero aún se veían afectadas por las minas antipersonal como remanente de la influencia histórica de las organizaciones criminales sobre su población. En este sentido, la mayoría de las labores de desminado estuvieron o están relacionados con la intención del Estado de facilitar el retorno de la población desplazada a sus tierras de origen o la recuperación del espacio público de dichas comunidades. En la Tabla 3 se describe la ubicación precisa de las labores, su objetivo/impacto y los beneficiarios de dichas labores.

Tabla 3. Balance de las operaciones de remoción de minas antipersonal en campos minados por los GAML – Corte: 2007 febrero 2010, aspectos cualitativos

	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	CAMPO MINADO	POB. BENEFICIADA
2008	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	SAN ISIDRO	291 personas
	BOLIVAR	SAN JACINTO	BAJO GRANDE	70 personas
2009	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	EL VERGEL 1	58 personas
	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	VEREDA CALDERAS	85 personas
	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	VEREDA EL CHOCO	107 personas
	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	VEREDA LA HONDITA	65 personas
	META	EL DORADO	EL DORADO (Vereda Caño Amarillo)	600 personas
	META	EL DORADO	LA CAJA	5 personas
	META	EL DORADO	LA CAMPANA	4 personas
	META	EL DORADO	LA MIRANDA	4 personas
	META	EL DORADO	LA ORQUIDEA	3 personas
	META	EL DORADO	VEREDA SAN PEDRO Miravalle	67 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	CHUGULDI	31 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	SAMANIEGO (Vereda Alto de las Cochas - Areas cultivadas)	125 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	VEREDA ALTO LAS COCHAS Bocatoma 1	22 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	VEREDA ALTO LAS COCHAS Bocatoma 2	12 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	VEREDA ALTO LAS COCHAS Camino al broche	75 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	VEREDA ALTO LAS COCHAS Casa Alfredo Mertinez	5 personas
	NARIÑO	SAMANIEGO	VEREDA ALTO LAS COCHAS Casa Alvaro Andrade	2 personas
	TOLIMA	CHAPARRAL	SANTA BARBARA	322 personas
EN PROCESO	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	EL VERGEL 2	58 personas
	ANTIOQUIA	SAN CARLOS	LA MIRANDITA	39 personas
	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	EL BOQUERON	79 personas
	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	EL JARDIN	68 personas
	ANTIOQUIA	SAN FRANCISCO	RANCHO LARGO	70 personas
	TOLIMA	CHAPARRAL	ALTO WATERLOO	43 personas
	META	EL DORADO	PALO MARCADO	65 personas

Fuente: Batallón de Desminado Humanitario-PAICMA

2.8 Métodos y estándares usados para descontaminar áreas que contienen o donde se sospecha la existencia de minas antipersonal

En el momento, Colombia cuenta con métodos y estándares de remoción técnica, los cuales están contemplados en el estándar nacional de Desminado Humanitario en Colombia y en siete Procedimientos Operacionales Vigentes:

POV – 002 (Procedimiento para el despeje de campos minados en atención a comunidades afectadas por la presencia o sospecha de MAP, AEI y MUSE).

POV – 003 (Procedimiento para el despeje de campos minados con desminado canino).

POV – 004 (Procedimiento para el despeje de campos minados con desminado mecánico).

POV – 008 (Procedimiento para la destrucción de Minas Antipersonal “MAP y AEI”).

POV – 010 (Procedimientos para la destrucción de MAP y MUSE empleando Nitrometano Sensibilizado - NMS).

POV – 012 (Procedimiento para el barrido de un desagüe).

POV – 013 (procedimiento para el despeje de un campo minado con minas antipersonal a mayor profundidad).

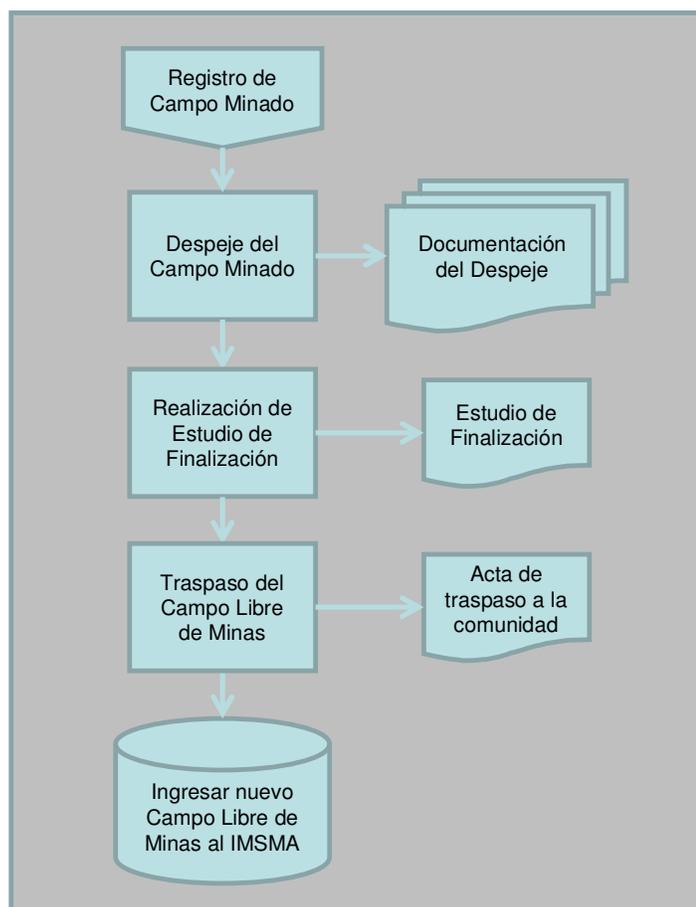
El objetivo general de estos procedimientos es destruir los artefactos que se encuentren en el campo minado cuyo perímetro fue demarcado en el estudio técnico y dejar constancia que el área fue despejada conforme a las Normas Internacionales para el Desminado. En consecuencia, en el despeje, el 100% del campo minado debe ser barrido. Al respecto, es necesario aclarar que Colombia aún no ha desarrollado y avalado criterios de *land release* a partir de métodos no técnicos, por lo que, en rigor, no se cuenta el área reducida por el estudio no técnico y técnico como áreas despejadas.

2.9 Métodos y estándares usados para controlar y asegurar la calidad

En Colombia, el aseguramiento de calidad interna se fundamenta en el IMAS 09.10, el cual especifica la calidad de la remoción mediante la adopción de un planteamiento de dos fases. La Fase 1 (garantía de calidad) involucra el establecimiento y monitoreo de los sistemas de administración de calidad y de los procedimientos operacionales antes y durante el proceso de remoción. En Colombia, esta fase se realiza con la presencia de los Supervisores Nacionales y los Monitores Internacionales de la Junta Interamericana de Defensa (JID) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La Fase 2 (control de calidad) involucra el proceso de inspección del terreno despejado. La inspección del terreno despejado proporciona la confianza necesaria de que los requisitos de remoción se han cumplido, y como tal constituye una parte esencial del proceso global de remoción.

Para la segunda fase, se prevé que la inspección de terrenos despejados sea realizada por un equipo diferente al que realizó el despeje del área, la cual actúa en representación de la Autoridad Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal de Colombia. Esta inspección forma parte del proceso administrativo cuyo objetivo es verificar la calidad de la remoción, así como establecer la confianza suficiente de que la Unidad de Desminado ha removido y/o destruido todos los peligros provenientes de minas antipersonal de un área específica y a una profundidad especificada. Estos procedimientos se encuentran detallados en el Procedimientos Operacional Vigente POV – 006. Finalmente, el proceso culmina con la realización de estudio de finalización, tal como se presenta en el Gráfico 9.

Gráfico 9. Procedimiento de gestión de información para el registro de un campo minado



En concreto, el Estudio de Finalización tiene como objetivo documentar la declaración del pelotón de desminado, indicando haber realizado operaciones de desminado en un objetivo determinado y cuyo resultado es la entrega de un área el 100% libre de peligros provenientes de minas antipersonal a la comunidad para su reintegración en las actividades cotidianas y productivas como objetivo final del desminado humanitario.

2.10 Esfuerzos para garantizar la efectiva exclusión de civiles de los campos minados

En consideración a la extensión y dimensión aparente de la problemática, Colombia ha previsto la implementación de una estrategia de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM) comprensiva e incluyente, y que responda a las necesidades y realidades de cada una de las comunidades afectadas, de manera que se potencien las condiciones para garantizar un desarrollo social y económico sostenible y libre de las limitaciones que impone la presencia o sospecha de existencia de minas antipersonal.

Un primer asunto relacionado con la ERM en Colombia tiene que ver con la concepción que, sobre la misma, se ha adoptado. Dadas las condiciones que afronta el país, la ERM es la forma de respuesta inmediata frente a la afectación que sufren comunidades y territorios en diversas regiones del país. En concreto, la estrategia de ERM en el país busca reducir el riesgo a niveles donde se

evite la ocurrencia de nuevos accidentes y se pueda vivir de manera segura a través de la sensibilización sobre el tema en el corto plazo y, en el mediano plazo, a través del fomento de una cultura de comportamientos seguros.

Para ello, se ha previsto tres componentes de trabajo a saber: (i) la difusión sistemática y ordenada de información pública relativa al tema; (ii) la educación y generación de capacidades para la disminución de los niveles de vulnerabilidad en los miembros de las comunidades afectadas que limitan la adopción de comportamientos seguros; y, (iii) la promoción de la acción integral contra minas a través de estrategias de enlace comunitario que permitan la participación y empoderamiento de las comunidades afectadas.

Desde esta perspectiva, el Estado colombiano ha incentivado la confianza entre todos los actores de la Acción contra Minas Antipersonal y las comunidades afectadas, con el fin de avanzar en soluciones oportunas y sostenibles que coadyuven en los procesos de desarrollo requeridos. Todo ello, en el marco de un trabajo conjunto, coordinado y con plena claridad de roles, entre instituciones, autoridades locales, operadores, empresa privada, cooperación internacional.

En este sentido, el Estado colombiano ha procurado implementar dos líneas de trabajo: ampliación de la cobertura de la ERM en Colombia; e, introducción de criterios de control de calidad para el fortalecimiento de la capacidad técnica y potencialización del saber hacer de quienes intervienen en estos procesos.

En relación con el tema de la calidad, se han concentrado esfuerzos en socializar, difundir y homologar los conceptos planteados en los estándares nacionales de ERM con los miembros de la red de operadores de ERM, la construcción de instrumentos que faciliten la medición de los avances de las intervenciones en todos los niveles y la puesta en marcha de propuestas para generar un sistema de aseguramiento de la calidad. La Tabla 4 presenta el resumen de los beneficiarios del esquema de estandarización de criterios de ERM.

Tabla 4. Beneficiarios del esquema de estandarización de criterios de ERM

ORGANIZACIÓN	BENEFICIARIOS
Campaña Colombiana contra Minas	156
Secretariado Nacional de Pastoral Social	57
Cruz Roja Colombia	76
Semillas de Esperanza	197
Fundación Restrepo Barco	57
TOTAL	526

Fuente: PAICMA

Continuando con este camino de la estandarización de la ERM en Colombia y en la búsqueda de cualificar al personal que se involucra en estos procesos, se viene ofreciendo, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y con el apoyo del Gobierno Suizo, la formación técnica en Agente Educativo Comunitario en Acción contra Minas Antipersonal. Con esta formación se pretende potenciar y ampliar la competencia técnica del recurso humano que participa e ingresa a realizar acciones de ERM y, en general, de acción contra minas. Actualmente, la formación técnica

profesional es ofrecida en 16 departamentos del país con altos niveles de afectación por minas antipersonal.

En este contexto, a partir de la priorización geográfica de 50 municipios se permitió la construcción participativa de un plan local para la difusión de información pública y enlace comunitario. Adicionalmente, se crearon 54 grupos de enlace municipales que favorecen y fortalecen el enlace entre la comunidad y el estado y el fortalecimiento de las redes sociales locales.

Teniendo en cuenta que el trabajo fue adelantado por facilitadores residentes en los municipios priorizados, se garantizó una mayor cobertura de difusión de información llegando a convocar a 4.550 personas para apoyar la formulación de los planes locales y ser sensibilizadas en la prevención de accidentes y fortalecimiento de comportamientos seguros. En la Tabla 5 se presentan los 50 municipios priorizados para estas intervenciones.

Tabla 5. Cobertura geográfica de intervenciones de ERM

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
ANTIOQUIA	Anorí, Carepa, Dabeiba, Ituango, Tarazá, Valdivia y Yarumal
ARAUCA	Araucuita, Saravena y Tame
BOLÍVAR	El Carmen de Bolívar, Santa Rosa del Sur y Simití
CALDAS	Samaná
CAQUETÁ	Florencia y Montañita
CAUCA	El Tambo y Páez
CHOCO	Itsmina
CÓRDOBA	Puerto Libertador y Tierralta
GUAVIARE	San José del Guaviare
HUILA	Algeciras y Colombia
META	La Macarena, Puerto Gaitán, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe, Vista Hermosa y Villavicencio
NARIÑO	Barbacoas, Cumbal, Cumbitara, La Llanada, Los Andes (Sotomayor), Policarpa, Ricaurte, Samaniego y San Cruz Guachavéz
NORTE DE SANTANDER	Teorama y Tibú
PUTUMAYO	Puerto Asís, Puerto Guzmán y Valle del Guamuez
TOLIMA	Chaparral, Planadas y Rioblanco
VALLE DEL CAUCA	Florida y Palmira

2.11 Circunstancias que impiden al Estado colombiano destruir todas las minas antipersonal en las zonas minadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley

Además de las circunstancias relativas a la insuficiencia de recursos para ampliar las capacidades de desminado y a las dificultades que representa la accidentada geografía colombiana para adelantar este tipo de labores, en Colombia es fundamental entender las circunstancias que impiden dar cumplimiento a los plazos previstos en el artículo 5 de la Convención, las cuales se explican a partir

de dos hechos: la incertidumbre en el cese de contaminación y la incompletitud de información sobre la extensión y localización de los campos minados por los GAML. Esto, en términos técnicos y como se ha señalado, ha impedido disponer de una línea de base que facilite la estimación del estado actual de afectación, el porcentaje de avance y la magnitud del reto remanente.

2.11.1 Incertidumbre sobre el cese de contaminación

Dada la situación descrita en el apartado 2.1 sobre los orígenes del desafío de la contaminación, se tiene que, a diferencia de aquellas latitudes donde las minas antipersonal son un remanente de confrontaciones superadas, la utilización de minas antipersonal en Colombia es un problema vigente, lo cual impide tener certeza sobre el cese de contaminación y, por lo tanto, sobre las condiciones que garanticen que los territorios despejados no vuelvan a ser contaminados en aquellas áreas donde los ilegales tengan algún tipo de presencia²³.

En la medida que las minas antipersonal representan el recurso táctico más importante para sostener la estrategia económica y militar de los GAML, se hace evidente que dichas organizaciones tienen incentivos perversos no sólo para continuar con el uso sino, incluso, para impedir cualquier iniciativa que implique la detección, inutilización o desactivación de dichas armas.

Así, por ejemplo, el Estado colombiano se ha abstenido de utilizar las metodologías internacionales para señalar las áreas sospechosas y campos minados por los GAML. Ello, por cuanto se considera que dicha señalización puede ser fácilmente alterada por los ilegales, con el fin de generar una falsa sensación de confianza en los transeúntes de la zona, sean estos miembros de la Fuerza Pública colombiana o población civil. De otro lado, la ejecución del LIS piloto ha tenido como principal dificultad la renuencia de la población de áreas donde los ilegales pueden llegar a tomar represalias por facilitar información respecto a la ubicación de zonas minadas. Esta dificultad ha sido reconocida igualmente por diversos actores de la AICMA en Colombia, quienes han manifestado insistentemente el riesgo derivado de llevar a cabo cualquier acción en la materia sin tener en cuenta que dichas iniciativas pueden tener repercusiones negativas tanto en los operadores en terreno como en la población beneficiaria.

2.11.2 Incompletitud de la información disponible

Considerando la incertidumbre sobre el cese de contaminación, es importante tener en cuenta que la lógica de guerra irregular que caracteriza el accionar violento de los GAML se refleja, así mismo, en la inexistencia de un patrón de contaminación que facilite la ubicación de todos los campos minados por dichos grupos. De hecho, el incentivo principal de los GAML es generar asimetrías de información con el objeto de aumentar el costo de las instituciones del Estado colombiano para ubicar los campos, detectar los artefactos y adelantar las operaciones de limpieza y remoción en los términos del Artículo 5. Esta situación se complejiza por el hecho que los artefactos son construidos de manera artesanal (Artefactos Explosivos Improvisados –AEI) y con materiales de bajo costo y difícil detección. Por ello, aún en una hipótesis donde se supere la incertidumbre señalada en el apartado inmediatamente anterior, es decir, una situación en donde los GAML interrumpieran, de

²³ Esta situación no implica que Colombia declare por fuera de su jurisdicción y control las áreas minadas donde hacen presencia los GAML, sino que entiende dicha situación como un acto criminal y dispone de las herramientas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquiera actividad prohibida cometida por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control (Cfr. Artículo 9 de la Convención).

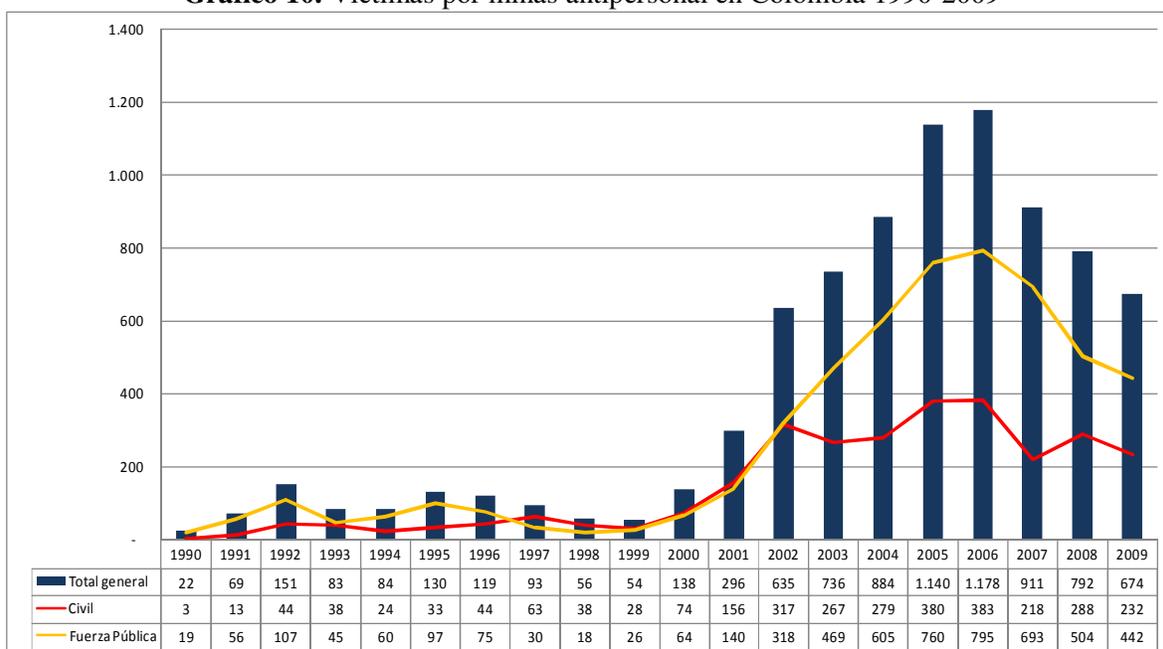
inmediato, el uso de estos artefactos, no sería posible determinar *a priori* la extensión y naturaleza de la contaminación del territorio.

2.12 Implicaciones humanitarias, económicas y sociales del reto remanente

La utilización de MAP por los GAML ha tenido graves consecuencias sobre el bienestar de los colombianos. Entre 1990 y 2009, 8.245 colombianos se vieron afectados por el accionar de estos artefactos²⁴. De éstos, el 32% (2.513) eran civiles y 68% (5.321) miembros de la Fuerza Pública. Del total de las víctimas de minas antipersonal, el 78% (6.130) sobrevivió al accidente, mientras que el restante 22% (1.704) pereció en el mismo. Con respecto a afectación sobre la población civil, cabe anotar que el 12% (303) de las víctimas eran mujeres y el 22% (557) eran menores de edad en el momento del accidente. En cuanto a las víctimas de la Fuerza Pública, sólo una era mujer, mientras que la totalidad eran mayores de edad.

Como se presenta en el Gráfico 10, el número total de víctimas de minas antipersonal registró un incremento sostenido en el periodo 2002 – 2006, año en el que se registra el mayor número de víctimas en el periodo analizado (1.178). Sin embargo, posterior a este máximo, se registra una importante reducción en el número de víctimas, de manera que, para el periodo 2006 – 2009, los registros reportan una disminución del 43% en el indicador.

Gráfico 10. Víctimas por minas antipersonal en Colombia 1990-2009



Fuente: PAICMA

Adicionalmente, el fenómeno de contaminación por MAP se articula con otros fenómenos de violencia, lo que genera escenarios complejos de afectación negativa sobre los derechos de los colombianos. En particular, las minas antipersonal constituyen un agravante de la situación de desplazamiento forzado en un número considerable de comunidades colombianas.

²⁴ 8.245 si se cuenta los accidentados con MUSE

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

Así, según información de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y el PAICMA, al menos 270 individuos afectados por minas antipersonal han sido identificados, igualmente, como víctimas de desplazamiento forzado. De hecho, el primer quintil de los municipios con mayor número de desplazados en el país concentra el 76% de los eventos relacionados con MAP y MUSE en Colombia.

De otro lado, es importante enfatizar en el hecho que la presencia de minas antipersonal ha tenido impactos diferenciados en las poblaciones más vulnerables. Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades indígenas, las minas antipersonal constituyen un nuevo factor de desarraigo cultural.

Dentro de las comunidades afectadas, el caso más crítico lo reporta el Pueblo Awá, el cual habita principalmente en el oriente del departamento de Nariño. A través de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA) ha denunciado varias víctimas de minas antipersonal en diferentes resguardos de esa comunidad.

Además de la Comunidad Awa, se ha reportado afectación por MAP en las comunidades Embera Katio, que habita en Tarazá (Antioquia); Nasa, que habita en el municipio de Florida (Cauca); la etnia Desano (Guainía) y los los resguardos indígenas Nasa Kwe's Kiwe en el Valle del Cauca; y, la Esperanza, en Tame (Arauca). Además, se documentó la denuncia hecha por la comunidad de la vereda La Campiña, en el municipio de Manzanares, departamento de Caldas, donde las FARC minaron varias escuelas en la zona, poniendo en peligro la libre movilidad de la población infantil y juvenil.

Ahora bien, con respecto al impacto de las minas antipersonal sobre las perspectivas de desarrollo económico del país se debe considerar el hecho que no existe evidencia concluyente al respecto. No obstante, según el Survey Action Center, la contaminación por MAP en Colombia tiene un impacto negativo en las perspectivas de regiones con condiciones limitadas de desarrollo. En todo caso, se espera disponer de mayor información con la implementación del LIS, cuyos resultados estarán disponibles al finalizar el primer semestre de 2010.

2.13 Naturaleza y extensión del reto remanente: aspectos cuantitativos

El argumento central de la solicitud de extensión ha sido que, dadas las circunstancias que impiden el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano durante los diez primeros años de vigencia del instrumento, no se dispone de una línea de base nacional que permita estimar con exactitud la dimensión del reto remanente. En razón a lo anterior, el Estado colombiano ha diseñado y puesto en marcha una estrategia de gestión de información que recopila, bajo la denominación de

“eventos”, la evidencia disponible respecto a la afectación de minas antipersonal en el territorio nacional. Dicha información es consignada y procesada en el IMSMA.

Así, a partir del número de eventos, se ha avanzado en el diseño de un esquema metodológico que, para efectos de esta solicitud de extensión y para la construcción de los planes operativos de DH y la asignación de áreas a organizaciones civiles, permita estimar un rango de área peligrosa por cada ente territorial, esto es, por cada departamento y por cada municipio, de manera que se facilite la estimación del área de los campos minados que requieren ser intervenidos. El Cuadro 5 presenta esta información para cada departamento afectado, incluyendo el detalle del número de municipios afectados en cada departamento, el número de eventos registrados y el área sospechosa estimada en metros cuadrados. Es preciso reiterar que dada la naturaleza de la información y las características cambiantes de la problemática, este ejercicio tiene fines ilustrativos. El Anexo 1 presenta el detalle del esquema metodológico sugerido.

Cuadro 5. Ubicación de los eventos a nivel departamental y estimación del rango de área contaminada

Departamento	Afectación Munc.*		Eventos
	No.	%	
Antioquia	84	67%	2.141
Meta	24	83%	1.611
Caquetá	16	100%	907
Bolívar	28	61%	854
Arauca	7	100%	596
Norte De Santander	26	65%	592
Nariño	34	53%	506
Tolima	29	62%	445
Cauca	36	86%	405
Cundinamarca	60	52%	320
Putumayo	11	85%	299
Caldas	17	63%	257
Huila	24	65%	246
Santander	37	43%	243
Guaviare	4	100%	225
Valle Del Cauca	23	55%	215
Boyacá	27	22%	163
Córdoba	7	23%	148
Sucre	12	46%	121
Casanare	12	63%	116
Cesar	19	76%	114
Vaupés	2	33%	86
Choco	16	53%	63
La Guajira	13	87%	54
Magdalena	8	27%	51
Bogotá D.C.	1	100%	45
Risaralda	9	64%	36
Quindío	7	58%	21

Vichada	2	50%	13
Guainía	2	22%	4
Atlántico	3	13%	3
Amazonas	1	9%	1
Total	601	55%	10.091

* No. = Número total de municipios donde se ha registrado eventos

% = Porcentaje de municipios afectados con relación al total de municipios en el Departamento

Fuente: IMSMA – PAICMA. **Cálculos:** PAICMA

Si bien los GAML no siembran campos minados con base en una doctrina militar, la evidencia sugiere que usualmente siembran más de una mina antipersonal en cada área que contaminan, con el fin de aumentar la posibilidad de generar víctimas. Por esta razón, se ha determinado que para eliminar el riesgo de accidentes por minas antipersonal, es necesario verificar el área alrededor de cada uno de los 10.901 lugares registrados en el IMSMA donde hubo una mina antipersonal. Por supuesto la revisión de esta área circundante depende de las características particulares de cada lugar, pero para efectos de la metodología, se ha determinado que se debe investigar un área peligrosa²⁵ aproximada de 5.000 m². De esta forma, para 2010, se estimó el área peligrosa y minada²⁶ tal como se establece en el Cuadro 6. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la situación específica y las características propias del minado en Colombia, implican suponer, con alta probabilidad, un aumento en las zonas sospechosas y en las áreas minadas. Adicionalmente, la calificación de las herramientas e instrumentos para la gestión adecuada de la información sobre minas antipersonal permitirían avanzar en una caracterización más completa y detallada de las zonas afectadas.

Cuadro 6. Áreas afectadas por las MAP sembradas por los GAML²⁷

Eventos registrados en IMSMA (Acumulado)	Área Peligrosa M ² (Acumulado)	Área Minada M ² (Acumulado)
10.191	50.455.000	20.182.000

Cálculos: PAICMA

Estas estimaciones deben tener en cuenta las consideraciones que se han indicado en el Anexo 1 y son sólo indicativas de la dimensión del reto remanente y sólo se presentan con el propósito de caracterizar la posible magnitud de la contaminación para estimar la proyección de las capacidades de remoción que Colombia se comprometerá a desarrollar durante el periodo de extensión.

²⁵ El valor de 5.000 m² supone que en promedio se investiga la presencia de otras minas antipersonal a 40 metros a la redonda del lugar dónde estuvo sembrada la mina antipersonal que generó el evento registrado en el IMSMA.

²⁶ El área minada corresponde al 40% del área peligrosa que no pudo ser liberada mediante métodos no técnicos.

²⁷ El Anexo 6 presenta la discriminación del área afectada por municipio.

2.14 Naturaleza y extensión del reto remanente: aspectos cualitativos

Los dos aspectos cualitativos previamente señalados en el apartado sobre el origen del inicial son igualmente válidos para entender el desafío remanente: focos de concentración en áreas de interés militar y económico para los ilegales y utilización de minas antipersonal de fabricación artesanal.

**PARTE III: SOLICITUD DE PRÓRROGA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS
OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO EN MATERIA DEL ARTÍCULO
QUINTO EN LAS ÁREAS MINADAS POR LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE
LA LEY**

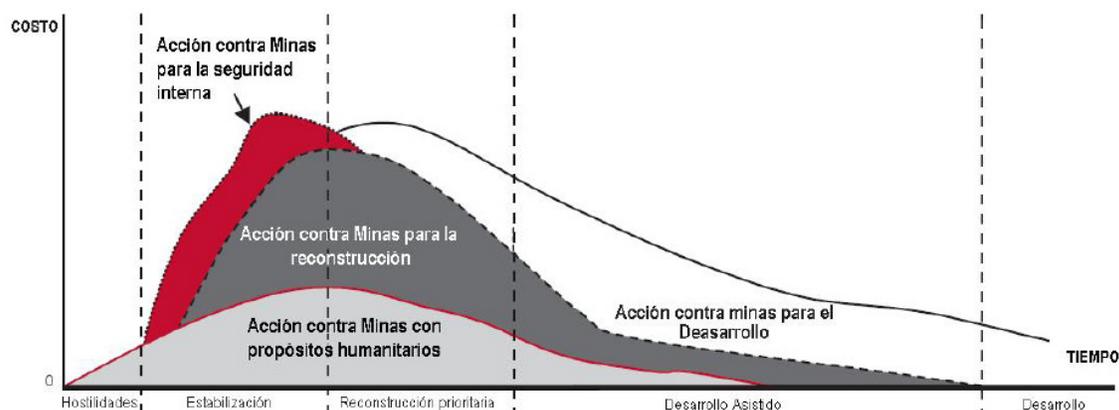
3.1 Solicitud de extensión al plazo previsto en el artículo 5 de la Convención y lógica para la solicitud de dicho plazo

El Estado colombiano solicita a los Estados parte de la Convención, bajo la presidencia del Reino de Noruega, una extensión de 10 años adicionales a los previstos en el artículo 5. Esta solicitud se plantea en función de la problemática que enfrenta Colombia en materia de minas antipersonal, la cual se ha caracterizado como un fenómeno cuya extensión no ha sido determinada dada su vinculación orgánica a la, aun vigente, acción violenta ejercida por los GAML. De la misma manera, es preciso tener en cuenta que la incertidumbre sobre el cese de la contaminación impone restricciones para la determinación de planes de acción detallados, dadas las necesidades de implementar procesos de planeación bajo circunstancias cambiantes y en los que deben considerarse o suponerse distintas variables.

En este orden de ideas, el Estado colombiano ha decidido plantear la orientación estratégica de las labores de destrucción de minas antipersonal en general, y la solicitud de prórroga en particular, a partir de dos referentes fundamentales: la lógica de un programa de Acción contra Minas sugerida por el GICHD; y, la lógica del proceso de consolidación del control territorial estipulada en la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

Con respecto al primer referente, es fundamental enfatizar que el modelo sugerido por el GICHD parte de una constatación simple, pero fundamental: el énfasis de las labores de la AICMA se encuentra en función del momento de la confrontación armada que padece un país dado (véase Gráfico 11).

Gráfico 11. Los estados de un programa de acción integral contra minas estilizado

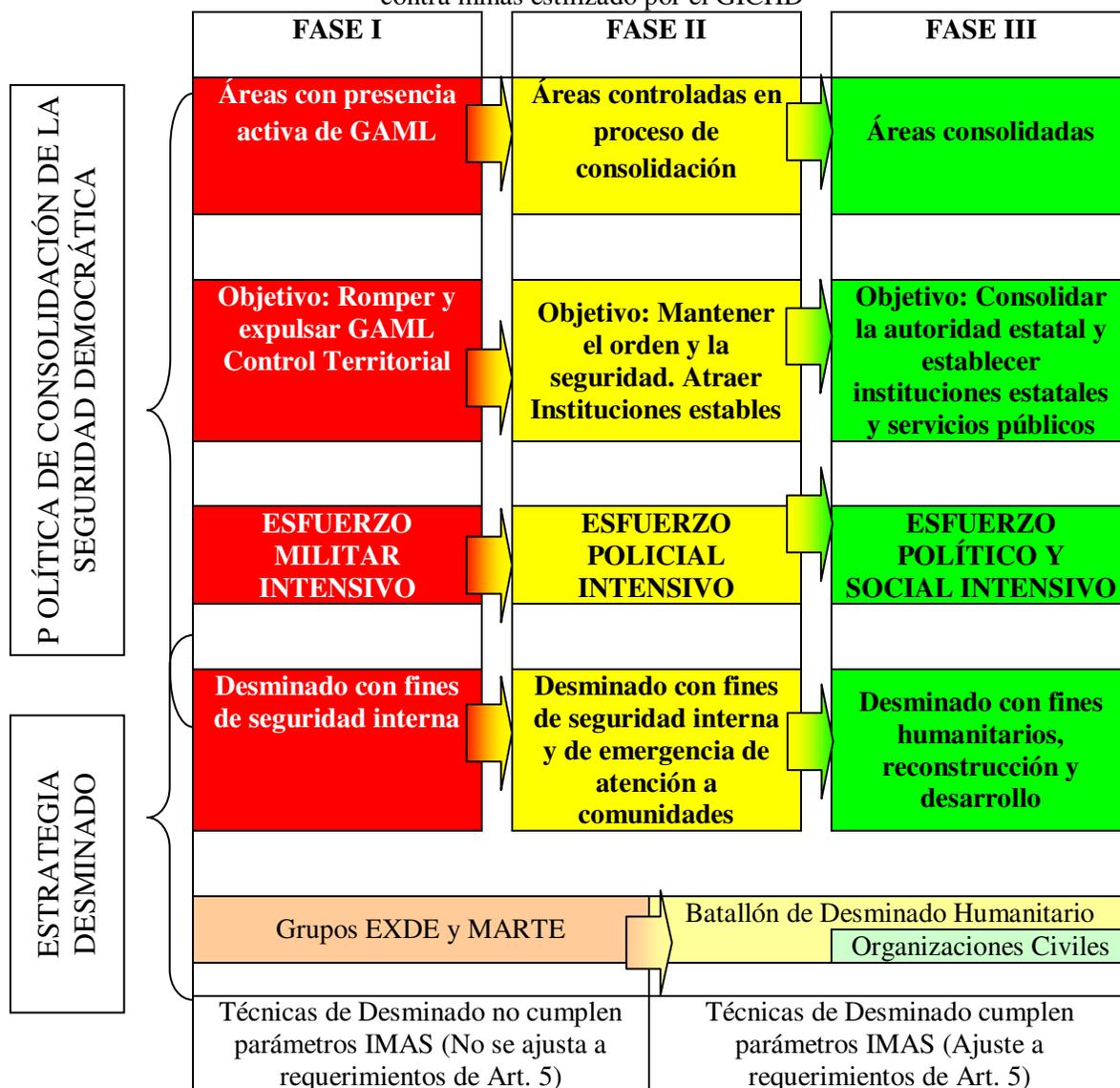


Traducción propia. Fuente: GICHD

A partir del planteamiento del GICHD, la vinculación de las etapas de consolidación de la PCSD tiene como objeto señalar, para el caso colombiano, cuál es el momento del proceso de recuperación de las condiciones de seguridad en el territorio nacional y, consecuentemente, las posibilidades de llevar a cabo labores de Desminado según los estándares nacionales y garantizar su sostenibilidad. Así, en tanto que la PCSD contempla un proceso de tres etapas, con las que se busca “una transición de la etapa de control militar y policial del área, a una donde la presencia y las operaciones de la Fuerza Pública sean el marco para el reestablecimiento de la plena autoridad del Estado y el normal funcionamiento de las instituciones nacionales y locales” (PND 2006 - 2010, 2007), la lógica de las

labores de remoción en general, y de la prórroga en particular, se plantean en función de las fases de ejecución de la PDS (Gráfico 12).

Gráfico 12. Relación de las etapas de la Estrategia de Consolidación de Seguridad Democrática y los propósitos de las labores de desminado según los estados de un programa de acción integral contra minas estilizado por el GICHD



Fuente: GICHD-PAICMA-MDN

En la primera etapa (áreas con presencia activa de GAML) la prioridad de labores de desminado se enmarca dentro de la perspectiva de la Acción contra Minas para la Seguridad Interna. En la segunda etapa (áreas en proceso de consolidación), gran parte de las labores de desminado se enmarcan desde la lógica de la seguridad interna, pero existe un conjunto de labores de remoción dirigidas a atender las necesidades puntuales de comunidades afectadas por la presencia de este tipo de artefactos. Finalmente, en la tercera etapa (áreas consolidadas), las labores de desminado tienen propósitos exclusivamente humanitarios, de reconstrucción y desarrollo.

En resumen, dadas las circunstancias que limitan al Estado colombiano para destruir todas las minas antipersonal en las zonas minadas por los Grupos Armados al Margen de la Ley y, en particular las relacionadas con la incertidumbre sobre el cese de contaminación en el escenario de violencia, para el Estado colombiano los avances relacionados con el cumplimiento del artículo 5 dependen de los avances en la implementación de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Ello, por cuanto sólo se puede garantizar la sostenibilidad de las labores de limpieza en las áreas consolidadas donde, anteriormente, se ha surtido el proceso de control territorial y se han asegurado las condiciones propicias para el pleno funcionamiento de todo el aparato institucional del Estado.

De otro lado, es preciso tener en cuenta que el modelo que sustenta la estimación de las áreas afectadas y el fortalecimiento de la capacidad nacional para atender una problemática que se supone creciente, está basado en el panorama actual de afectación por minas antipersonal. Este supuesto incluye tres consideraciones: (i) si bien se ha considerado un factor de crecimiento sobre la situación de afectación, la misma puede presentar considerables variaciones, según la situación de violencia armada que enfrente el país; (ii) la cualificación de estrategias de recolección de información sobre la situación de afectación, de manera que se avance en una adecuada estimación de las áreas afectadas; y, (iii) el fortalecimiento de la capacidad nacional de desminado humanitario, incluyendo el inicio de operaciones por parte de organizaciones civiles, situación que debe permitir la puesta en marcha de intervenciones oportunas, sostenibles y adecuadas a las características geográficas y de afectación de cada zona.

La selección de una unidad de medida para la cuantificación de los avances en el cumplimiento de los compromisos del artículo 5 de la Convención implica considerar la dinámica de la afectación, así como las limitaciones actuales para una adecuada estimación de las zonas afectadas. Esta consideración parte del reconocimiento en los avances en la implementación de una estrategia de gestión de información que tiene limitaciones operativas derivadas de problemáticas específicas para la adecuada georeferenciación de zonas sospechosas, la determinación de áreas peligrosas y la delimitación de campos minados. Aun cuando la información reportada en el IMSMA ha facilitado la comprensión de la posible situación de afectación, aun es necesario dar pasos para mejorar la calidad de la información y su usabilidad con propósitos operativos.

En cuanto a la perspectiva nacional sobre la implementación de estudios tipo LIS, es preciso tener en cuenta dos asuntos: (i) las suficientemente diagnosticadas limitaciones para el levantamiento de información en terreno, así como para la estimación de las dimensiones de la problemática, requieren necesariamente de instrumentos que permitan recopilar información en terreno que facilite la adecuada caracterización de la situación de afectación y la determinación de intervenciones; y, (ii) el análisis de las condiciones socioeconómicas de las zonas afectadas facilita la disposición de intervenciones adecuadas a las características y especificidades de cada zona afectada.

Con el propósito principal de construir una capacidad nacional adecuada para responder a la problemática de contaminación por minas antipersonal, el Gobierno nacional viene trabajando, desde finales de 2009, en la implementación de un esquema legal y operativo para que organizaciones civiles puedan implementar operaciones de desminado humanitario en el territorio nacional. En tal sentido, la posición del Gobierno colombiano se sustenta en la necesidad de disponer de un esquema legal adecuado que garantice la efectividad y calidad de las intervenciones que realicen estas organizaciones, las cuales deberán certificar, previamente, ante el Estado sus capacidades técnicas, humanas y financieras para adelantar estas tareas. En cualquier caso, todas las

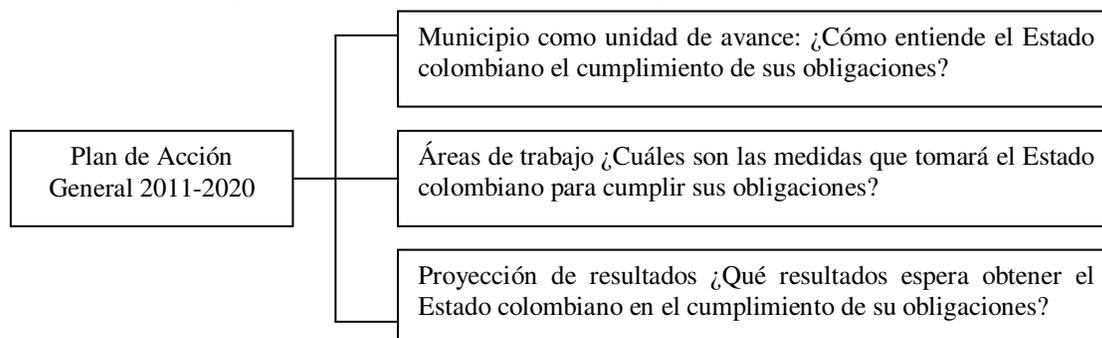
intervenciones que realicen organizaciones civiles en Colombia deberán hacerse ajustadas a las previsiones legales e institucionales de las que dispone el Estado para atender la problemática de minas antipersonal. Igualmente, solamente se asignarán operaciones a estas organizaciones en las zonas que hayan surtido el proceso de consolidación mencionado en este documento.

Con estas consideraciones, el plazo de 10 años constituye una apuesta realista que tiene en cuenta no sólo el curso corriente de las labores de limpieza (identificación de las áreas, especificación de la extensión e implementación de técnicas de remoción), sino de los pasos anteriores en términos de consolidación de la seguridad como condición de posibilidad de las labores de DH.

3.2 Plan de Acción general para el periodo de extensión 2011-2020

El plan de acción considera tres elementos. El primero, explica con mayor detenimiento la unidad de avance de la prórroga (el municipio) y la lógica de liberación de esta unidad de avance. En segunda instancia, se identifican tres áreas de trabajo, para los próximos diez años, que permitan el desarrollo de las capacidades técnicas necesarias para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en la materia; y, en tercer lugar, se hace una proyección sobre los resultados esperados año por año, según las posibilidades en el desarrollo de capacidades previstas para el periodo señalado (véase Gráfico 13).

Gráfico 13. Componentes del plan de acción general para el periodo de extensión 2011-2020



Fuente: PAICMA

3.2.1 Municipio como unidad de avance

Ante las dificultades que se han señalado para establecer con exactitud las dimensiones del desafío original, el estado de avance y el reto remanente en el cumplimiento del Estado colombiano del artículo 5 de la Convención, se ha decidido establecer como unidad de avance el número de “municipios donde se han completado las labores de remoción técnica y no técnica de minas antipersonal”. Al respecto, es preciso aclarar que la selección de esta unidad de medida no implica asumir como sospechosa toda el área del municipio, ni tampoco implica establecer como definitiva la estimación del área sospechosa sugerida en el apartado anterior, dadas las restricciones que han sido consideradas previamente.

Esta opción es una alternativa pragmática en concordancia con la imposibilidad de determinar confiablemente la ubicación de las áreas minadas a partir de la información disponible, la cual se ordena principalmente en función de la división municipal del país. De hecho, hasta el momento el

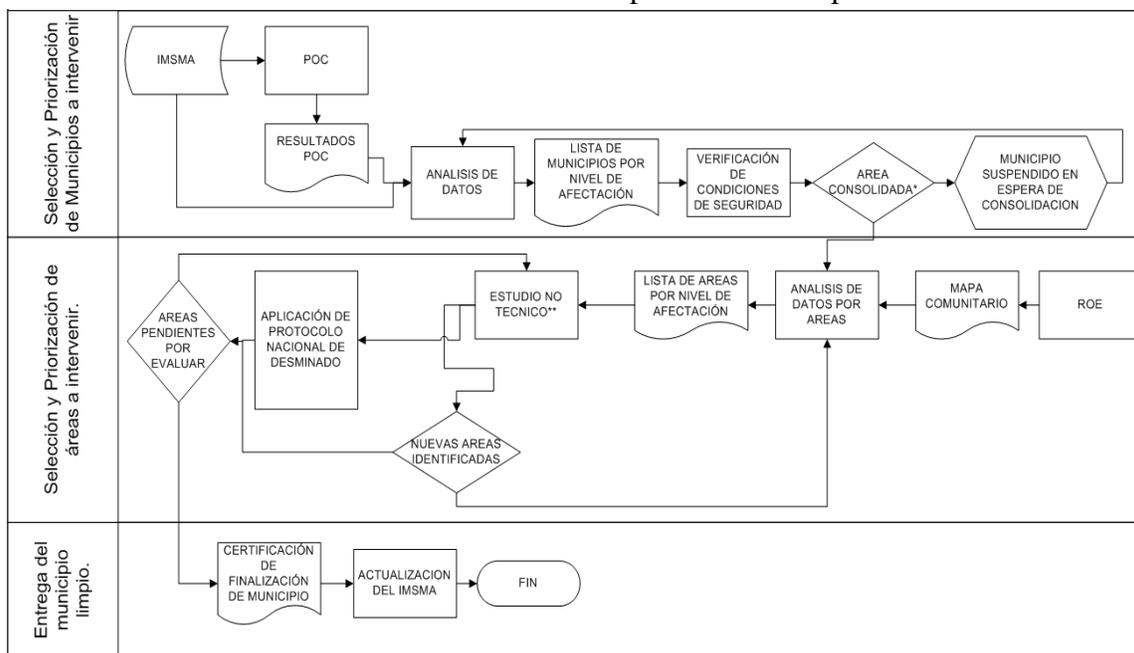
Estado colombiano ha presentado los informes del artículo 7 en términos de densidad de eventos por municipio, en lo correspondiente a la ubicación de campos minados sembrados por los GAML.

De acuerdo al espíritu de la Convención, esta propuesta se ajusta a la obligación del Estado de verificar la totalidad de la información relacionada con presencia o sospecha de existencia de MAP para, posteriormente, implementar las medidas necesarias para garantizar su limpieza donde haya lugar. Finalmente, la elección de dicho nivel territorial como referente geográfico obedece al hecho que ello facilita la asignación de las tareas administrativas en tanto que, según la Constitución Política de Colombia, el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del país.

Modelo de limpieza de municipio

En cada municipio se debe precisar el alcance y naturaleza cuantitativa y cualitativa de la contaminación y, concomitantemente, se deberá adelantar procedimientos técnicos y no técnicos para la destrucción de todas las minas encontradas. Para ello, se tiene previsto el proceso que se describe en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Proceso de limpieza de municipio



Es importante resaltar varios puntos importantes. Con respecto a la anotación (*) es un reconocimiento al hecho que la elección de municipio como unidad de avance se enfrenta a un problema fundamental: en no pocos casos, los municipios comprenden extensas áreas, las cuales no son homogéneas ni en términos sociales ni en términos geográficos. Habida cuenta de esta situación, es altamente probable que en la mayoría de los municipios existan zonas puntuales donde las condiciones de seguridad no permitan la ejecución de este proceso y, por tanto, sea necesario que éste se inicie una vez se produzcan las condiciones de consolidación de la seguridad del área afectada. Así, se prevé la posibilidad de autorizar las labores en sólo una parte del municipio. Debe tenerse en cuenta que, en cualquier caso, la decisión sobre las posibilidades de intervención en cada

una de las zonas afectadas implica coordinación permanente con las agencias del Estado responsables de la ejecución de estas labores, como Acción Social y el Ministerio de Defensa.

En los casos en los que no sea posible, por razones de seguridad, avanzar en la implementación del proceso previsto, la capacidad de limpieza no técnica y técnica se orientará a otro municipio. De ello, se dejará constancia detallada tanto en los mecanismos de seguimiento previstos por el PAICMA para estos propósitos, como en el Formulario J del Informe de Transparencia previsto en el artículo 7 de la Convención sobre la declaratoria parcial de “limpieza de municipio”. Al respecto, es preciso resaltar que los esquemas de priorización y determinación de las áreas afectadas podrán variar sustancialmente, de acuerdo a las circunstancias en el proceso de consolidación de la seguridad que afronte cada zona específica.

Al respecto, el PAICMA ha previsto la necesidad de avanzar en la disposición de mecanismos adecuados de seguimiento que permitan el descarte de todos y cada uno de los puntos registrados en la base de afectación del IMSMA, bien sea mediante procedimientos técnicos o no técnicos, de acuerdo a los protocolos y metodologías que se adopten para estos efectos. En cualquier caso, debe considerarse que la dinámica de la afectación puede implicar variaciones considerables en las estimaciones sobre la dimensión y localización de la afectación.

En segundo lugar, el proceso recurre a la concurrencia y articulación de tres herramientas de la AICMA en Colombia: El Protocolo Nacional de Desminado Humanitario, la metodología de estudios LIS ajustada para Colombia y la estrategia de Gestión de Información.

Un primer momento de articulación crítico de estas herramientas, se encuentra en la fase de selección y priorización de municipios, donde la información registrada en el IMSMA se complementa con la metodología POC del LIS, de manera que sea posible establecer un panorama general de la situación de afectación de cada área. Un segundo momento de articulación se encuentra en la fase de selección y priorización de áreas a intervenir, en la cual la aplicación del ROE en el municipio constituye un insumo importante de decisión de los operadores de Desminado Humanitario, en la medida que les permite validar la información previa contenida en el IMSMA, y relacionada con el conjunto de veredas, corregimientos, caseríos u otras áreas con alguna probabilidad de contaminación. Finalmente, un tercer punto crítico de articulación hace relación a la utilización del Estudio de Impacto Socioeconómico como insumo para la realización, por parte de los operadores de Desminado Humanitario, del Estudio No Técnico (véase **).

Desde la perspectiva nacional, los estudios LIS constituyen insumos importantes para la recopilación de información en terreno sobre las dimensiones reales de la afectación por minas, la presencia de población afectada en especiales condiciones de vulnerabilidad, y las posibilidades de implementación de operaciones o intervenciones de AICMA, de acuerdo a las características de cada área identificada como afectada.

Finalmente, se debe llamar la atención sobre el hecho de que el proceso de identificación de las áreas peligrosas en toda el área municipal puede continuar de forma paralela al avance de los demás procedimientos de remoción de los artefactos. Ello, debido a que las características de la contaminación en Colombia y la incompletitud de la información disponible, implican *a priori* la posibilidad de descubrir indicios sobre nuevas áreas sospechosas cuando se aplica herramientas de recolección de información en el terreno, destinadas a ampliar los datos disponibles sobre campos previamente identificados. En este sentido, se entenderá como finalizado el proceso de remoción técnica y no técnica de un municipio cuando:

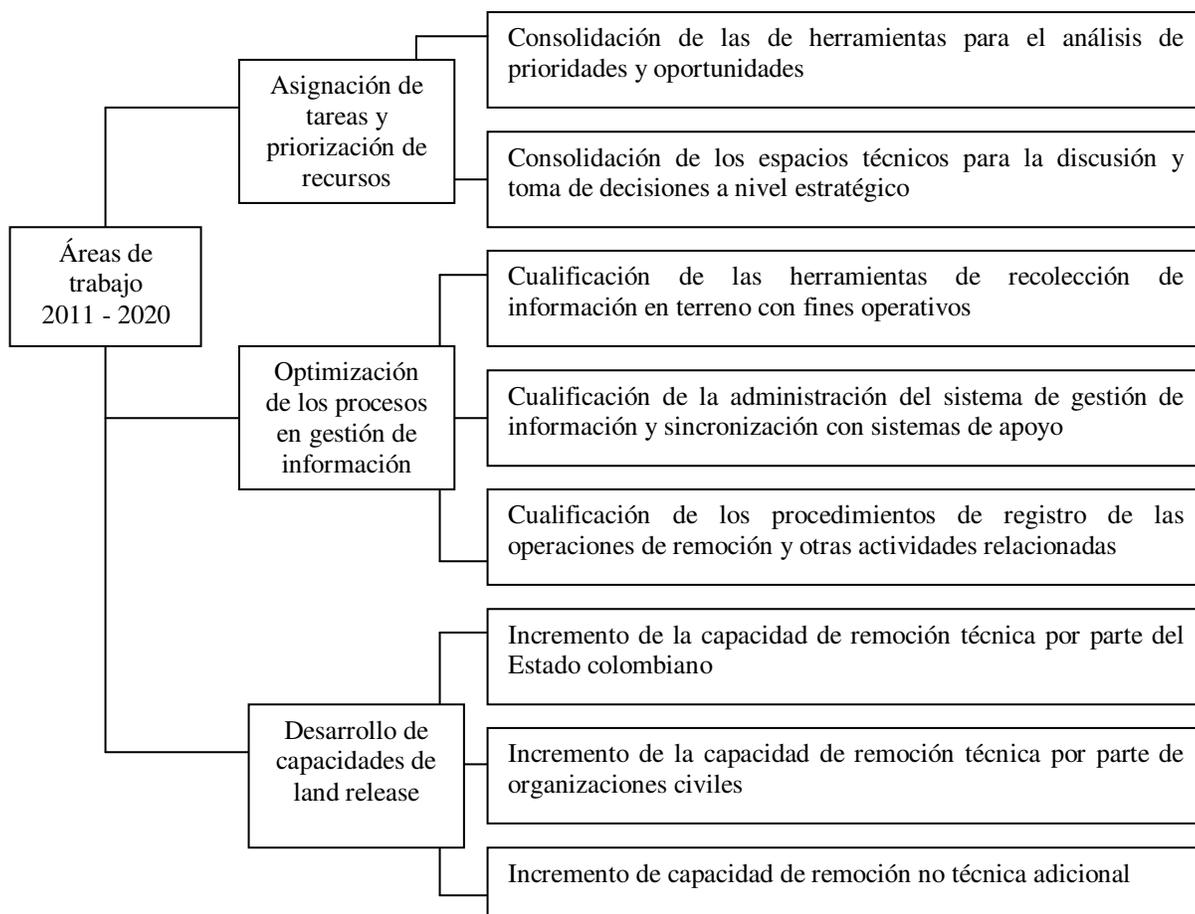
(i) exista plena certeza que la información registrada, cualquiera que sea su nivel de completitud, pueda falsearse por la desestimación en terreno de la misma, según los protocolos estipulados de gestión de información; o, catalogarse como parte de un campo minado que ha sido declarado despejado según los protocolos de Desminado Humanitario (Criterio historial IMSMA);

(ii) existe una constancia formal de la autoridad local (Alcalde) en la que se certifique que se ha dado respuesta concreta a todas los reportes recibidos de la comunidad o de cualquier otra fuente.

3.2.2 Áreas de trabajo durante el periodo 2011 - 2020

El plan de Acción está orientado a resolver tres puntos críticos de la capacidad de Colombia para honrar los compromisos de la Convención: (i) la necesidad de establecer esquemas de priorización acordes a la dinámica variable de la contaminación; (ii) la cualificación del esquema de gestión de información con fines operativos; y, (iii) la proyección en el aumento de capacidades técnicas y no técnicas para adelantar labores de remoción y liberación de zonas afectadas (véase Gráfico 15).

Gráfico 15. Áreas de trabajo 2011 - 2020



PUNTO CRÍTICO 1. Formalización del esquema de asignación de tareas y priorización de recursos

Ante la incertidumbre que implica la continuidad de la violencia por parte de grupos irregulares, se requiere limitar la temporalidad de los ejercicios de planeación para adaptar, eficientemente, las capacidades del Estado colombiano a la dinámica de la confrontación y la contaminación. De este modo, la formalización de un esquema periódico de asignación de tareas cobra una importancia fundamental, por cuanto suple la imposibilidad de planear con toda precisión las actividades a llevar a cabo, los resultados esperados y la destinación de los montos específicos para los 10 años de extensión previstos en esta solicitud. De esta manera, se han previsto dos grandes campos de acción para el esquema de asignación de tareas: el primero, corresponde a la consolidación de diversas herramientas en el PAICMA para el análisis de oportunidades y restricciones; y, el segundo, la consolidación de espacios técnicos de decisión con las otras agencias competentes e intervinientes en el tema.

Área de trabajo 1.1 Consolidación de herramientas técnicas para el análisis de prioridades según nivel de afectación y oportunidad de ejecución de labores en el PAICMA

Esta área de trabajo comprende el diseño y utilización de los instrumentos de análisis de las áreas afectadas por minas antipersonal, las cuales consideren elementos diversos como las condiciones de seguridad, las posibilidades para la disposición de equipos de desminado, etc. En este sentido, se espera que el PAICMA avance en la ejecución de dicha priorización, de acuerdo a las previsiones contempladas en la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2002-2019. Ello, presupone éxito en el conjunto de áreas de trabajo correspondientes a la cualificación del esquema de gestión de información con fines operativos, contempladas en el Punto Crítico 2.

Adicionalmente, con esta solicitud de extensión, se presenta una metodología modelo para estimar la capacidad nacional de remoción técnica y no técnica, y la extensión del área a intervenir en el marco de la solicitud de extensión para el periodo 2011 -2020 (Anexo 1). En razón a las características de la problemática, será necesario actualizar las variables y la información que permiten la estimación de las zonas afectadas, así como el avance en las operaciones de desminado. Dichos ajustes serán reportados a la Autoridad Nacional y serán detallados en los mencionados Informes de Transparencia previstos en el artículo 7 de la Convención.

Área de trabajo 1.2 Consolidación de espacios técnicos de decisión con las otras agencias competentes e intervinientes en el tema

Las herramientas de análisis utilizadas por el PAICMA deben permitir poner a disposición de la CINAMAP y de los demás agentes involucrados, un criterio informado para determinar la priorización adecuada de las zonas a intervenir. Así, se enfatiza en el hecho de que la elección de las áreas debe articular varias prioridades, dentro de las que se encuentra la orientación de la estrategia de recuperación social del territorio llevado a cabo por el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), la estrategia de retornos de las poblaciones desplazadas a cargo de Acción Social y las inquietudes de las organizaciones sociales y comunidades afectadas. Igualmente, en cada caso específico, deberán considerarse las particularidades de cada una de las poblaciones a atender, de manera que se recojan los lineamientos transversales de la AICMA. Estas consideraciones requieren de la disposición de información específica sobre las características sociodemográficas de las comunidades afectadas.

Para los primeros cuatro años, se ha adelantado un primer ejercicio de consulta con las agencias del gobierno involucradas para determinar los municipios a intervenir, según las características de su afectación y de las posibilidades de implementar labores de desminado, de acuerdo a los principios de pertinencia y sostenibilidad. De esta manera, se han seleccionado 14 municipios que representan el 14% de la contaminación nacional para avanzar en la ejecución de labores de Desminado Humanitario. En el punto crítico 3 se detallan las previsiones de avance para la limpieza de estos municipios. En todo caso, las labores de planeación son anuales, de manera que se pueda reaccionar oportunamente a las contingencias derivadas de la situación de violencia vigente. En este sentido, es fundamental señalar que el plan sugerido está sujeto a los imprevistos derivados de la dinámica de la confrontación, aun cuando se tiene cierta certidumbre sobre las condiciones adecuadas de seguridad para avanzar en las labores propuestas.

La Tabla 6 resume las actividades previstas en la primera línea de acción sobre asignación de tareas y focalización de recursos durante la vigencia de la solicitud de extensión.

Tabla 6. Actividades previstas en Asignación de tareas y focalización de recursos durante la vigencia de la Solicitud de Extensión

Área de trabajo	Actividad	Temporalidad	Resultado esperado	Costo anual estimado (US\$)
(1)	Diseño de interfases de análisis de la información según nivel de afectación y oportunidad de ejecución de labores en el PAICMA	2011	PAICMA cuenta con reportes estandarizados sobre oportunidad de intervención sobre nivel de afectación específico	US\$40.000
	Actualización de metodología para la estimación de recursos	ANUAL	El PAICMA tiene la capacidad de establecer propuestas en materia de estimación de recursos según criterios técnicos	US\$40.000
(2)	Determinación de áreas a intervenir por la CINAMAP	ANUAL	Listados específico del conjunto de áreas a desminar, de acuerdo a las entidades involucradas	US\$20.000
	Consultas con comunidades, organizaciones y otras poblaciones	ANUAL	Discusiones con actores organizados no gubernamentales sobre las prioridades del desminado	US\$10.000

PUNTO CRÍTICO 2. Optimización de los procesos y métodos de recolección de información con fines operativos

Desde una perspectiva estratégica, la Gestión de Información en materia de minas antipersonal debe procurar la disposición y el análisis de información bajo los criterios de calidad, oportunidad, y pertinencia. Lo anterior, requiere ajustar procesos y procedimientos dentro de varias de las líneas de trabajo de la Gestión de Información, dentro de las que se destacan tres: generación de herramientas de recolección en terreno para la optimización de la toma de decisiones operativas por parte de los diferentes operadores; administración y mantenimiento del sistema de registro de información y vinculación con sistemas de apoyo; y, registro del seguimiento de las operaciones de desminado adelantadas por la Fuerza Pública y las Organizaciones Civiles que cumplan labores de desminado humanitario y otras relacionadas.

En resumen, el establecimiento de mecanismos para la transferencia de información sobre el resultado de estudios tipo LIS, de los estudios de impacto realizados en cada área, y de las operaciones realizadas por todos los operadores responsables de cualquier tipo de intervención de desminado es un asunto fundamental para garantizar una adecuada comprensión de la situación de afectación y de los mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los avances.

Área de trabajo 2.1 Herramientas de recolección en terreno para la optimización de la toma de decisiones operativas por parte de los diferentes operadores

Un primer momento en este proceso será la adecuación y/o el diseño de herramientas de recolección de información en terreno. Para ello, se prevé la revisión de los instrumentos actuales, su fortalecimiento, de acuerdo a la experiencia en terreno, y su socialización con los agentes de la comunidad AICMA, de manera que se avance en la estandarización de estos mecanismos. En razón a ello, la implementación de estudios tipo LIS permitirá consolidar una comprensión más amplia y diferenciada de la situación de afectación, al tiempo que ofrecerá insumos para la caracterización de posibilidades operativas en cada una de las zonas afectadas.

Desde esta perspectiva, Colombia finalizará el análisis de los resultados del estudio LIS implementado en la vigencia 2009, y continuará explorando posibilidades de financiación de un segundo LIS subnacional en otras áreas afectadas. En cualquier caso, se espera que los resultados de estos estudios, junto con las variables de seguridad y de consolidación de territorios desde la lógica de la Política de Seguridad Democrática, apoyen la focalización y priorización de intervenciones, así como los requerimientos operativos para la puesta en marcha de operaciones de limpieza. En cualquier caso, estas iniciativas deberán considerar las lecciones aprendidas y las experiencias de los estudios precedentes.

Área de trabajo 2.2 Administración y mantenimiento del sistema de información y vinculación con sistemas de apoyo

El PAICMA ha avanzado en el posicionamiento del IMSMA como el sistema de registro de la información relacionada con minas antipersonal en Colombia. Para ello, se deberá garantizar la disposición adecuada de recursos humanos, financieros y técnicos que garanticen la adecuada administración y mantenimiento de la base de datos del IMSMA en cada uno de sus niveles de registro.

De la misma manera, será necesaria la implementación de mecanismos de seguimiento y auditoría que propendan por garantizar la solidez y calidad de la información que se registra. Entre otras, estas herramientas deberán apoyar la eliminación de duplicidades de información en el sistema, así como la verificación de la calidad de la información registrada frente a su aplicabilidad operativa. Así mismo, estas actividades incluyen las tareas de registro de información recopilada en el sistema, así como la correspondiente verificación de la calidad de la misma y su usabilidad para la conducción de intervenciones.

En relación con la base de afectación, se espera que la disposición de mecanismos de auditoría y evaluación de la información reportada en el IMSMA apoye la disposición de datos de calidad que faciliten la toma de decisiones relacionadas con las intervenciones requeridas, de acuerdo a las características específicas de la afectación nacional.

Una tarea fundamental para avanzar en el dimensionamiento de la afectación por minas antipersonal, la constituye el proceso de “emplazamiento” de los puntos registrados en el IMSMA sin coordenadas geográficas. Mediante la ejecución de esta actividad, se pretende disponer de una perspectiva geográfica más adecuada para los puntos que estén referenciados a la cabecera municipal y que, por tanto, no permitan una adecuada evaluación y estimación de la dimensión de la afectación. Igualmente, con el propósito de avanzar en la adecuada georeferenciación de los puntos registrados en la base de datos sobre afectación de minas antipersonal, se deberá avanzar en el levantamiento de una cartografía intramunicipal (corregimientos y veredas), de manera que se facilite la focalización y determinación geográfica tanto de la afectación, como de las intervenciones.

Adicionalmente, como se ha indicado en varios apartados de este documento, la situación de afectación por minas antipersonal es una de las manifestaciones de la violencia ejercida por los GAML en diferentes zonas del territorio nacional. Es por ello que la misma debe analizarse en el contexto de otras manifestaciones de la violencia armada como el desplazamiento forzado, la presencia de cultivos ilícitos, las zonas consolidadas de la Política de Seguridad Democrática, entre otras. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que las intervenciones en materia de AICMA implican necesariamente la consideración de variables como infraestructura física, presencia de centros de salud o hospitales, entre otras. En razón a lo anterior, se prevé que la estrategia de gestión de información deberá considerar la disposición de sistemas de información de apoyo que permitan la contextualización adecuada de la problemática de minas antipersonal, así como la disposición de información adecuada para la focalización de intervenciones en cada uno de los componentes de la AICMA.

Área de trabajo 2.3 Registro del seguimiento de las operaciones de desminado adelantadas por la Fuerza Pública y las Organizaciones Civiles que cumplan labores de desminado humanitario y otras relacionadas

Las características irregulares de la contaminación en Colombia, y por tanto la configuración de la información disponible en la materia, obligan a la disposición de mecanismos para el registro adecuado y preciso de los avances en materia de operaciones de desminado. En tal sentido, se espera que la estrategia de gestión de información considere herramientas para el registro adecuado de los resultados en la implementación de operaciones de desminado por parte de la Fuerza Pública y de las Organizaciones Civiles autorizadas para ello, considerando tanto aquellas que se ajustan a los Protocolos Nacionales de Desminado Humanitario, como las que no.

De la misma manera, los Acuerdos o Memorandos que se suscriban con los operadores de las Organizaciones Civiles habilitadas para ejecutar operaciones de Desminado Humanitario deberán considerar la implementación de mecanismos de transferencia de información de avance en la implementación de operaciones, así como de los resultados de los estudios de impacto o de cualquier otro tipo adelantados para determinar la extensión de la afectación y de la cobertura de cada una de las intervenciones. La disposición de esta información constituye una herramienta clave para garantizar avances en la adecuada comprensión de la dimensión de la contaminación por minas antipersonal.

Estas tareas incluyen la administración y gestión de la base de datos de victimización por minas antipersonal, el registro de la gestión de intervenciones en materia de ERM, los avances en la implementación de las estrategias de Gestión Territorial, y el mapeo de actores relacionados con la AICMA en todo el territorio nacional. Es desde esta perspectiva desde la que se explica la transversalidad de la Gestión de Información como herramienta para la garantía de intervenciones oportunas y sostenibles.

La Tabla 7 presenta un resumen de las actividades previstas a implementar desde la perspectiva de la optimización de los procesos y métodos de recolección de información.

Tabla 7. Actividades previstas en Gestión de Información durante la vigencia de la Solicitud de Extensión

Área de trabajo	Actividad	Temporalidad	Resultado esperado	Costo anual estimado
(1)	Actualización de herramientas e instrumentos de recopilación de información sobre situación de afectación	2011	Disponer de mecanismos adecuados para la captura de información sobre afectación por minas antipersonal	US\$30.000
	Análisis de resultados de estudio LIS 2009	2010	La información proporcionada por el estudio LIS realizado en 2009 facilita el diseño e implementación de intervenciones de AICMA en las zonas estudiadas	US\$50.000
	Implementación de un segundo estudio LIS subnacional	2011	Se aumenta la cobertura geográfica del estudio tipo LIS y se dispone de información suficiente para la implementación de intervenciones en zonas afectadas	US\$1.000.000
(2)	Administración del sistema de registro de	PERMANENTE	Disposición de información oportuna y	US\$150.000

	afectación por minas antipersonal		de calidad sobre la afectación por minas antipersonal	
	Diseño e implementación de mecanismos de auditoría y seguimiento de información	2011	Implementación de mecanismos efectivos de auditoría y seguimiento a la información de afectación registrada en el sistema	US\$20.000
	Emplazamiento de puntos registrados en el IMSMA sin referencia geográfica	2011	Emplazamiento de puntos registrados en el IMSMA, sin coordenadas geográficas y cargados a la cabecera municipal, a ubicación geográfica aproximada	US\$10.000
	Promoción de mecanismos de transferencia de información sobre minas antipersonal y variables de contexto	PERMANENTE	Disposición de información de contextualización de la realidad de afectación por minas antipersonal	US\$10.000
	Levantamiento de cartografía intermunicipal	2012	Cartografía que incluya el nivel de corregimiento y vereda para facilitar la focalización de intervenciones	US\$15.000
(3)	Registro de información de avance sobre operaciones de desminado	PERMANENTE	Disponer de información que facilite el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación de operaciones de limpieza del terreno	US\$15.000
	Registro de avances en la implementación de la gestión de la AICMA en Colombia	PERMANENTE	Disposición de información sobre la cobertura territorial de intervenciones de AICMA	US\$15.000

PUNTO CRÍTICO 3. Proyección en el aumento de capacidades técnicas y no técnicas para adelantar labores de remoción y liberación de zonas afectadas

Una vez identificadas las actividades generales para garantizar la adecuada asignación de tareas y la cualificación de la información necesaria para adelantar el proceso de remoción de los campos

minados por los GAML, las siguientes actividades se orientan a determinar de manera específica los requerimientos en aumento de capacidad técnica y no técnica anual para adelantar las labores de remoción, de acuerdo a la metodología de estimación detallada en el Anexo 1, y la cual constituye una de las principales herramientas de planeación contempladas en el punto crítico 1.

Muchas de las consideraciones alrededor de la perspectiva en el aumento de la capacidad total de desminado humanitario, se centran alrededor de la gestión de recursos del presupuesto nacional y de la cooperación internacional que garanticen la sostenibilidad de los esfuerzos adelantados, así como el aumento de su cobertura. Al respecto, debe considerarse que la estimación en el crecimiento de la capacidad depende directamente de variables que pueden presentar variaciones considerables a medida que se avanza en la mejora de los mecanismos de estimación de la extensión de las áreas afectadas. Igualmente, cualquier proyección de la capacidad de desminado debe considerar que, en algún momento del tiempo, la problemática revertirá su tendencia creciente, por lo que será cada vez más costoso (en términos operativos) la delimitación de áreas a intervenir. Es bajo este supuesto que se justifica el crecimiento y sostenibilidad de la capacidad de desminado del Estado, la cual pretende suplir las posibles fallas que pueda presentar el mercado del desminado humanitario por civiles.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que el crecimiento de la capacidad nacional de Desminado Humanitario está sujeta a las proyecciones de crecimiento del gasto público asignadas a esta actividad. Debe tenerse en cuenta que, mediante el CONPES 3567 de 2009, se estimaron recursos para la ejecución de operaciones de desminado y para el crecimiento de la capacidad hasta el año 2012. A la fecha de remisión de esta solicitud de extensión, no se había finalizado el proceso de discusión de los instrumentos de planeación de largo plazo del presupuesto de inversión.

De esta manera, el aumento de capacidad se plantea en tres áreas de trabajo: incremento de la capacidad de remoción técnica por parte del Estado colombiano; incremento de la capacidad de remoción técnica por parte de organizaciones civiles especializadas; e incremento de capacidades de remoción no técnica.

Área de trabajo 3.1 Incremento de la capacidad de remoción técnica por parte del Estado colombiano

El Gobierno nacional, mediante la “Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados 2009 - 201” (CONPES 3567 de 2008), aseguró la disposición de los recursos necesarios para el incremento de la capacidad de desminado humanitario hasta 2012. Desde esta proyección, y considerando la estimación de las posibles áreas afectadas en el tiempo solicitado en esta Extensión, se prevé el fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano hasta 25 pelotones de desminado en 2020 (véase Cuadro 7). Igualmente, esta estimación del fortalecimiento de la capacidad incluye la disposición de equipos de desminado mecánico, los cuales favorecen la productividad de los pelotones de desminado humanitario.

Cuadro 7. Capacidad de desminado humanitario proyectada para el Estado colombiano – Precios constantes de 2009 (2011 – 2020)

Año	Pelotones	Inversión estimada (US\$) (*)
2011	9	4.082.766
2012	9	4.082.766
2013	14	13.546.667
2014	16	8.489.011
2015	18	9.251.391
2016	20	10.013.771
2017	20	8.927.912
2018	22	10.776.151
2019	24	11.538.532
2020	25	11.376.792

(*) Los recursos estimados incluyen la operación y activación de equipos de desminado mecánico que acompañe a los pelotones en sus labores.
Tasa de cambio COP\$1.934 por USD

Fuente: CONPES 3567 de 2009 para la capacidad hasta 2012. **Cálculos:** PAICMA

Área de trabajo 3.2 Incremento de la capacidad de remoción técnica por parte de organizaciones civiles

Desde 2009, el Gobierno nacional viene trabajando en el diseño e implementación de un marco regulatorio que facilite la acreditación, la regulación, la coordinación y el monitoreo de las intervenciones y de las Organizaciones que deseen operar en el país.

Así, a partir de la proyección de la capacidad de desminado humanitario del Estado colombiano para los próximos 10 años, se proyectó la capacidad estimada de las organizaciones civiles, de manera que se pueda dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el artículo 5 de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal. Debe tenerse en cuenta que esta proyección de la capacidad de las organizaciones civiles es indicativa y presupone, necesariamente, el fortalecimiento de las capacidades para la adecuada delimitación de las áreas a intervenir, así como la consolidación de los protocolos previstos para la implementación de operaciones de desminado humanitario.

Con estas consideraciones, se prevé que, en 2011, operarán dos pelotones de organizaciones civiles, capacidad que aumentará paulatinamente hasta alcanzar los 49 pelotones en 2020. Cabe anotar que, como se ha indicado, la operatividad de esta capacidad está sujeta al criterio de consolidación de las condiciones de seguridad de las zonas a intervenir y a la voluntad de las organizaciones y Estados que financien el desarrollo de estas operaciones en el país. El Cuadro 8 resume la proyección del comportamiento de la capacidad de desminado de las organizaciones civiles.

Cuadro 8. Capacidad de desminado humanitario proyectada para las organizaciones civiles – Precios constantes de 2009 - (2011 – 2020)²⁸

Año	Pelotones	Inversión estimada (US\$) ^(*)
2011	2	895.002
2012	4	3.728.320
2013	17	20.206.570
2014	22	14.690.808
2015	30	21.178.289
2016	38	24.758.295
2017	43	24.088.324
2018	47	24.909.169
2019	49	23.865.854
2020	49	21.927.538

(*) Los recursos estimados incluyen la operación y activación de equipos de desminado mecánico que acompañe a los pelotones en sus labores.
Tasa de cambio COP\$1.934 por USD

Fuente: CONPES 3567 de 2009 para la proyección hasta 2012. **Cálculos:** PAICMA

Área de trabajo 3.3 Incremento de la capacidad de remoción no técnica

Tanto en la metodología de estimación de recursos (apartado 3.2.1) como en el proceso de limpieza de los municipios (punto crítico 2), se ha previsto la capacidad de remoción no técnica como un elemento determinante para el logro de los objetivos previstos en materia de Desminado Humanitario. En este sentido, se estima que el 60% de la sospecha es removida por herramientas de gestión de información. Para ello, además de las labores de gestión de información de los pelotones de desminado incluidos en el área de trabajo 3.1, se ha previsto la necesidad de disponer, por cada departamento intervenido o a intervenir, de Equipos de Estudio No Técnicos independientes, los cuales deberán agilizar la identificación y descarte de las áreas sospechosas, así como utilizar y validar la información de los estudios tipo LIS para orientar la asignación de tareas en terreno de los pelotones de Desminado Humanitario. El número de equipos para la realización de Estudios No Técnicos se describe en el Cuadro 9.

²⁸ . El crecimiento de esta capacidad depende de la voluntad de los Estados y organizaciones de cooperación que financien las actividades de las organizaciones civiles de desminado en Colombia. El Estado Colombiano espera que esta voluntad se fortalezca con el paso del tiempo, cuando los resultados positivos de las operaciones de desminado humanitario aumenten la confianza en los beneficios y la sostenibilidad del proceso, por lo que el crecimiento en los primeros años se ha estimado conservadoramente.

Cuadro 9. Equipos para la realización de Estudios no Técnicos – Precios constantes de 2009 (2011 – 2020)

Año	Equipos de Estudio No Técnico	Inversión estimada (US\$)
2011	15	310.238
2012	15	310.238
2013	15	310.238
2014	30	620.476
2015	30	620.476
2016	30	620.476
2017	30	620.476
2018	30	620.476
2019	30	620.476
2020	30	620.476

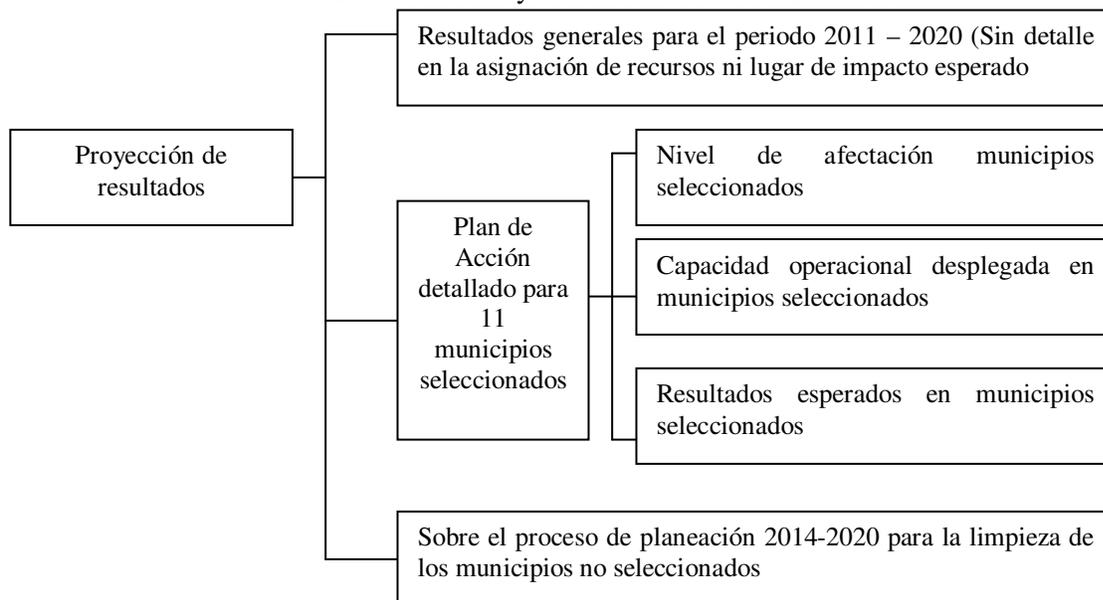
Tasa de cambio COP\$1.934 por USD
Cálculos: PAICMA.

3.2.3 Proyección de los resultados esperados de acuerdo a las capacidades desarrolladas durante el periodo 2011-2020

Para la proyección de los resultados esperados, de acuerdo a las capacidades desarrolladas, se partió del hecho de que la información disponible (eventos) no señala con exactitud la ubicación y disposición topográfica de la contaminación, pero sí permite identificar niveles de afectación por municipio. A partir de este principio, en un primer momento, se realizó el cálculo de la extensión del problema en el país y se estimó, con base en la capacidad presentada en la sección anterior, los resultados que se pueden esperar para los próximos 10 años. Sin embargo, como la capacidad de planeación está circunscrita a la dinámica cambiante de la confrontación, la definición del plan detallado se limitó a un conjunto de 14 municipios elegidos por criterios tanto de afectación como factibilidad de intervención. Sobre este primer grupo de municipios, se especifican las actividades que se adelantarán en los primeros 3 años de la solicitud de extensión. Ello, sin perjuicio de que esta primera priorización pueda modificarse, cuando cambien las condiciones que le dieron origen.

Debe tenerse en cuenta en el análisis de esta propuesta que si bien es posible identificar el conjunto de municipios que requerirán algún tipo de intervención en el periodo de esta solicitud de extensión, no es posible especificar el orden en el que los mismos serán atendidos más allá de 2012. Esta limitación responde a la imposibilidad de determinar las condiciones específicas de seguridad de cada municipio y el momento del proceso de consolidación de cada uno de ellos. De esta manera, en un primer momento, se describen los resultados generales para el periodo 2011-2020; en un segundo momento, se detalla el plan de acción para 14 municipios para el periodo 2011-2013; y, finalmente, se hace algunas consideraciones sobre el proceso de planeación para el periodo 2014-2020 (véase Gráfico 16).

Gráfico 16. Proyección de resultados 2011-2020



Capacidad de remoción no técnica y técnica esperada para el periodo 2011 - 2020

Si bien los GAML no siembran campos minados con base en una doctrina militar, la evidencia sugiere que usualmente siembran más de una mina antipersonal en cada área que contaminan, con el fin de aumentar la posibilidad de generar víctimas. Por esta razón, se ha determinado que para eliminar el riesgo de accidentes por minas antipersonal, es necesario verificar el área alrededor de cada uno de los eventos registrados en el IMSMA donde hubo una mina antipersonal. Por supuesto la revisión de esta área circundante depende de las características particulares de cada lugar, pero para efectos de la metodología, se ha determinado que se debe investigar un área peligrosa aproximada de 5.000 m²²⁹.

Como se mencionó anteriormente, se tiene previsto que mediante la realización de Estudios No Técnicos, que contemplan procedimientos de Land Release, se pueda liberar una porción significativa de los terrenos que actualmente se encuentran bajo sospecha de contener minas antipersonal. La experiencia recogida hasta la fecha indica que al menos el 60% de las áreas consideradas peligrosas pueden ser liberadas mediante métodos no técnicos. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que esta posibilidad puede variar notablemente en cada zona, de acuerdo a características específicas de contaminación y uso del terreno.

Igualmente, el PAICMA adelantará en 2010 un proceso de revisión y actualización de la base de datos de eventos del IMSMA, de manera que la información reportada al sistema permita la realización de intervenciones en terreno. Este proceso implicará la revisión detallada de la información recopilada en el sistema, así como el diseño de procedimientos para el descarte de puntos mediante procedimientos no técnicos. Este procedimiento considera que en 326 municipios

²⁹ El valor de 5.000 m² supone que en promedio se investiga la presencia de otras minas antipersonal a 40 metros a la redonda del lugar dónde estuvo sembrada la mina antipersonal que generó el evento registrado en el IMSMA.

se han reportado menos de 5 eventos en el periodo 2002 – 2009, y 364 sólo presentaron algún evento en un año del mismo período. El protocolo mencionado deberá considerar los procedimientos para la incorporación de información en el IMSMA sobre puntos de afectación, su verificación, los mecanismos para el emplazamiento de puntos geográficos cargados a la cabecera municipal a su ubicación geográfica más aproximada, y la implementación de estudios no técnicos para su descarte en el IMSMA. Igualmente, deberá disponerse de un mecanismo para la cancelación de puntos en el IMSMA que no ofrezcan oportunidades operativas, previa la implementación del procedimientos que se prevea para tal fin.

Con base en el área minada, los estudios no técnicos y la capacidad de remoción técnica proyectada, se espera que, en 2011, se haya logrado remover a través de metodologías no técnicas 1,7 millones de m² y, por medio de remoción técnica, 1,2 millones de m². Así mismo, se estima que para 2020 se hayan removido a través de metodologías no técnicas 72 millones de m² y, a través de operaciones de remoción técnica, 48 millones de m², con lo que no quedaría remanente alguno de minas antipersonal³⁰ (considerando que la situación de afectación se comporta con base a las previsiones señaladas en esta solicitud de extensión). El Cuadro 11 presenta los principales resultados de las operaciones de desminado.

Con base en el área minada, los estudios no técnicos y la capacidad de remoción técnica proyectada, se espera que, en 2011, se tenga la capacidad de remover a través de metodologías no técnicas 1,7 millones de m² y, por medio de remoción técnica, 1,2 millones de m². Así mismo, se estima que para 2020 se tenga la capacidad de remover a través de metodologías no técnicas 72 millones de m² y, a través de operaciones de remoción técnica, 48 millones de m², con lo que no quedaría remanente alguno de minas antipersonal³¹. El Cuadro 10 presenta el potencial de productividad esperada de las operaciones de desminado.

³⁰ Suponiendo que se mantienen los supuestos en el fortalecimiento de la capacidad de desminado humanitario y la problemática mantiene la tasa de crecimiento promedio prevista en el esquema metodológico. El modelo supone que la tasa de crecimiento explica la totalidad de las razones por las que la problemática puede verse afectada. Cualquier variación externa (como mejora del registro de información) puede afectar sensiblemente los resultados de la estimación y por tanto de la posible área que requerirá ser intervenida con posterioridad al periodo de la extensión.

³¹ Como se anota, la capacidad de liberación de tierras estimada supera ampliamente el área contaminada que se ha estimado para 2010. El Estado colombiano ha hecho esta previsión en el entendido que la naturaleza dinámica del fenómeno en Colombia puede comprometer mayores recursos en el futuro dados fenómenos como la resiembra y la asimetría de información.

Cuadro 10. Acumulado Área sospechosa a ser removida por estudios no técnicos y Área Minada a ser removida por mecanismos técnicos (2011 – 2020)

Año	Capacidad instalada para la liberación a través de metodologías no técnicas m ² (Acumulado)	Capacidad instalada para la liberación a través de remoción técnica m ² (Acumulado)
2011	1.743.051	1.162.034
2012	3.789.153	2.526.102
2013	9.005.085	6.003.390
2014	15.098.644	10.065.763
2015	22.524.407	15.016.271
2016	31.282.373	20.854.915
2017	40.797.966	27.198.644
2018	51.039.661	34.026.441
2019	61.704.407	41.136.271
2020	72.429.153	48.286.102

Fuente: PAICMA. Cálculos: PAICMA

Plan de Acción para catorce municipios seleccionados

Como se ha indicado, una primera revisión de las condiciones y posibilidades de intervención con operaciones de desminado humanitario en Colombia permitió la priorización de 14 municipios que cumplen con las condiciones de seguridad y afectación para desarrollar las labores de desminado humanitario en los primeros 3 años de vigencia de esta solicitud de extensión. Por cuanto no se ha finalizado la reglamentación de las operaciones de desminado humanitario por parte de organizaciones civiles, la formulación de este plan de acción sólo considera las intervenciones ejecutadas por el Batallón de Desminado Humanitario. Esta proyección de intervención en 14 municipios, responde a la estimación de la capacidad nacional de desminado, de acuerdo a las previsiones del CONPES 3567 de 2009, la cual consta de 14 pelotones de desminado en operación.

Nivel de Afectación de los municipios seleccionados.

Once de los catorce municipios elegidos para el inicio de operaciones han sido seleccionados por sus condiciones de seguridad y por encontrarse ubicados en alguna de las nueve zonas de alta afectación detectadas en los análisis de priorización. Estos municipios son: El Dorado, San Juan de Arama y Vistahermosa (Meta) de las Selvas del Meta; Chaparral (Tolima) del Cañón de las Hermosas; El Carmen de Bolívar, San Jacinto y Zambrano (Bolívar) de Montes de María; Granada, San Carlos y San Francisco (Antioquia) en el Oriente Antioqueño y, Samaniego (Nariño) en el Sur Occidente colombiano. En el caso de los municipios restantes, San Vicente de Chucurí, el Carmen de Chucurí (Santander) y Samaná (Caldas), fueron escogidos por su alto nivel de afectación, sus condiciones de seguridad y lo prolongado de su afectación.

Aunque los municipios elegidos representan el 2% de los municipios afectados, concentran el 17% de la contaminación estimada. Así, se estima que a 2011 los municipios seleccionados concentran 11 millones de m² de área peligrosa y 4 millones de m² de área minada³².

Cuadro 11. Área Peligrosa y Área Minada municipios seleccionados para intervención periodo 2011 – 2013

Municipio	Departamento	M ² Área Peligrosa	M ² Área Minada
Chaparral	Tolima	438.978	175.591
El Carmen de Bolívar	Bolívar	2.211.144	884.458
El Carmen de Chucurí	Santander	25.039	10.016
El Dorado	Meta	282.643	113.057
Granada	Antioquia	461.491	184.596
Samaná	Caldas	913.926	365.571
Samaniego	Nariño	700.364	280.146
San Carlos	Antioquia	1.350.702	540.281
San Francisco	Antioquia	1.133.085	453.234
San Jacinto	Bolívar	294.209	117.684
San Juan de Arama	Meta	405.836	162.335
San Vicente de Chucurí	Santander	38.770	15.508
Vistahermosa	Meta	2.465.018	986.007
Zambrano	Bolívar	657.276	262.910
Total		11.378.482	4.551.393

Fuente: PAICMA. Cálculos: PAICMA

Capacidad operativa desplegada en cada municipio

Con la finalización en 2010 de los trabajos de despeje de las bases militares, se espera que todos los pelotones pasen a desarrollar labores de desminado humanitario en comunidades. De esta forma, en 2011 toda la capacidad de desminado humanitario del Estado se focalizará en la limpieza de las áreas peligrosas y áreas minadas sembradas por los grupos armados al margen de la ley.

Con el propósito de maximizar los rendimientos de los pelotones, cada uno se dividirá en tres escuadras que operarán de manera autónoma y serán desplazados a distintas zonas. La distribución de estas escuadras en cada uno de los municipios se presenta en el Cuadro 12.

³² La estimación de las áreas no considera probabilidad de resiembra, dado el estado del proceso de consolidación de las condiciones de seguridad en las zonas seleccionadas.

Cuadro 12. Distribución de las escuadras por municipio

Municipio	Departamento	Escuadras 2011	Escuadras 2012	Escuadras 2013
Chaparral	Tolima	1	1	2
El Carmen de Bolívar	Bolívar	3	6	8
El Carmen de Chucurí	Santander	1		
El Dorado	Meta	1	1	1
Granada	Antioquia	1	1	2
Samaná	Caldas	2	3	4
Samaniego	Nariño	2	2	3
San Carlos	Antioquia	2	3	6
San Francisco	Antioquia	3	3	5
San Jacinto	Bolívar	2	1	
San Juan de Arama	Meta	2	1	1
San Vicente de Chucurí	Santander	1		
Vistahermosa	Meta	3	3	8
Zambrano	Bolívar	3	2	2
Total		27	27	42

Fuente: PAICMA

Por último, en cada departamento donde se realicen operaciones se desplegarán equipos para la realización de Estudios No Técnicos, que permitan encontrar y acotar las zonas minadas.

Resultados esperados

Con la capacidad estatal descrita anteriormente se espera despejar, mediante estudios no técnicos, 5,2 millones de m² de área peligrosa y desminar 3,6 millones de m² de área minada a lo largo de los próximos tres años. Ello, implica un remanente por descartar a través de estudios no técnicos de 1,3 millones de m² y, por desminar 0,9 millones de m². El cuadro 13 presenta un resumen de los resultados operacionales a nivel municipal.

Cuadro 13. Resultados de los estudios no técnicos y las actividades de desminado humanitario emprendidas por el Estado colombiano a nivel municipal (2011 – 2013)

Municipio	2011			Remanente 2011 Área Peligrosa 2012	2012		Remanente 2012 Área Peligrosa 2013	2013		Remanente 2013 Área Peligrosa 2014
	Área Peligrosa M ²	Liberación Estudios No Técnicos M ²	Desminado M ²		Liberación Estudios No Técnicos M ²	Desminado M ²		Liberación Estudios No Técnicos M ²	Desminado M ²	
Chaparral (Tolima)	438.978	53.333	35.556	350.089	53.333	35.556	261.200	125.714	83.810	51.676
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	2.211.144	160.000	106.667	1.880.628	320.000	213.333	1.347.295	502.857	335.238	509.199
El Carmen de Chucurí (Santander)	25.039	53.333	35.556	-	-	-	-	-	-	-
El Dorado (Meta)	282.643	53.333	35.556	193.754	53.333	35.556	104.865	62.857	41.905	103
Granada (Antioquia)	461.491	53.333	35.556	372.602	53.333	35.556	283.713	125.714	83.810	74.189
Samaná (Caldas)	913.926	106.667	71.111	736.149	160.000	106.667	469.482	251.429	167.619	50.434
Samaniego (Nariño)	700.364	106.667	71.111	522.586	106.667	71.111	344.809	188.571	125.714	30.523
San Carlos (Antioquia)	1.350.702	106.667	71.111	1.122.805	160.000	106.667	856.138	377.143	251.429	227.567
San Francisco (Antioquia)	1.133.085	160.000	106.667	866.419	160.000	106.667	599.752	314.286	209.524	75.942
San Jacinto (Bolívar)	294.209	106.667	71.111	116.431	53.333	35.556	27.543	-	-	27.543
San Juan de Arama (Meta)	405.836	106.667	71.111	228.059	53.333	35.556	139.170	62.857	41.905	34.408
San Vicente de Chucurí (Santander)	38.770	53.333	35.556	-	-	-	-	-	-	-
Vistahermosa (Meta)	2.465.018	160.000	106.667	2.198.351	160.000	106.667	1.931.685	502.857	335.238	1.093.589
Zambrano (Bolívar)	657.276	160.000	106.667	390.609	106.667	71.111	212.831	125.714	83.810	3.308
Total	11.378.482	1.440.000	960.000	8.978.482	1.440.000	960.000	6.578.482	2.640.000	1.760.000	2.178.482

Fuente: PAICMA

Gracias a la capacidad del Estado colombiano, se espera que para 2011 los municipios de El Carmen de Chucurí y San Vicente de Chucurí (Santander) puedan ser declarados libres de minas. Así mismo, para 2012 se espera declarar libre de minas a San Jacinto (Bolívar). Adicionalmente, con las productividades y la capacidad estimada, es de esperar que para 2014 se hayan despejado, mediante estudios no técnicos y operaciones de desminado, los 2,2 millones de m² de área sospechosa y minada restantes.

El Anexo 7 presenta el cronograma detallada para la implementación de estas actividades en los 14 municipios seleccionados.

En cuanto a la capacidad de desminado humanitario de las organizaciones civiles, se espera que, para el periodo 2011 – 2013, se distribuya en municipios adicionales a estos 14 y que cumplan con las condiciones de seguridad exigidas. Con el fin de evitar duplicidad de responsabilidades, sólo una organización estará encargada de desarrollar las actividades de desminado humanitario en cada municipio afectado. Sin embargo, por las dificultades ya enunciadas, no es posible establecer un plan operacional que determine con exactitud el número de pelotones, de escuadras y los municipios donde deben desarrollar operaciones dichas organizaciones. El Cuadro 14 muestra los metros cuadrados que se espera despejen las organizaciones civiles mediante estudios no técnicos y operaciones de desminado humanitario durante los primeros tres años de esta solicitud de extensión.

Cuadro 14. Metros cuadrados que se espera despejen las organizaciones civiles mediante estudios no técnicos y operaciones de desminado humanitario durante los primeros tres años de esta solicitud de extensión.

Año	Área Descartada Mediante Estudio No Técnico M ² (Anual)	Área Desminada M ² (Anual)
2011	303.051	202.034
2012	606.102	404.068
2013	2.575.932	1.717.288

Fuente: PAICMA

Sobre el proceso de planeación para la limpieza de los municipios no considerados en este plan de acción y las actividades previstas para el periodo 2014 – 2020

A partir de las consideraciones metodológicas previstas es posible contar con una estimación total de las zonas peligrosas y zonas minadas de la totalidad de los municipios del país. Esta estimación se presenta en el Anexo 6. Sin embargo, dadas las restricciones señaladas en este documento, no es posible determinar con exactitud los municipios que serán atendidos en periodos posteriores. Cuatro situaciones explican con mayor precisión esta dificultad: (i) no es posible establecer *ex ante* la totalidad de los municipios en los que será posible ejecutar intervenciones, dadas las condiciones de seguridad; (ii) no se dispone del análisis de los resultados del estudio LIS adelantado en 2009, el cual podría mejorar el soporte de las estimaciones sugeridas en esta solicitud de extensión; (iii) la incertidumbre sobre el cese de la contaminación impide priorizar *ex ante*, y de manera apropiada, municipios que podrían ser intervenidos en vigencias posteriores a 2013; y, (iv) dado que no se cuenta con la reglamentación requerida para el desminado por civiles, no es posible estimar las posibilidades de distribución de la capacidad de las organizaciones civiles en los municipios afectados.

En cualquier caso, como se ha indicado, la estimación metodológica considera que la totalidad de las áreas minadas previstas serán liberadas para 2020.

3.3 Recursos institucionales y financieros para la ejecución de las actividades previstas

Recursos Financieros Para Resultados Generales

De acuerdo a los cálculos del PAICMA, la ejecución del plan de acción requiere inversiones por US\$92 millones por parte del Estado colombiano y US\$180 millones por parte de las organizaciones civiles, para un total de US\$272 millones destinados a operaciones de despeje. Así mismo, la realización de estudios técnicos implica una inversión de US\$5 millones, por parte del Estado colombiano (véase Cuadro 16).

Cuadro 15. Inversión requerida 2011 – 2020

Año	Recursos Estado	Recursos Estimados (Organizaciones Civiles)	Recursos Land Realease	Recursos
2011	4.082.766	895.002	310.238	5.288.005
2012	4.082.766	3.728.320	310.238	8.121.323
2013	13.546.667	20.206.570	310.238	34.063.475
2014	8.489.011	14.690.808	620.476	23.800.295
2015	9.251.391	21.178.289	620.476	31.050.156
2016	10.013.771	24.758.295	620.476	35.392.542
2017	8.927.912	24.088.324	620.476	33.636.712
2018	10.776.151	24.909.169	620.476	36.305.797
2019	11.538.532	23.865.854	620.476	36.024.862
2020	11.376.792	21.927.538	620.476	33.924.806
Total	92.085.760	180.248.170	5.274.043	277.607.973

Tasa de cambio COP\$1.934 por USD

Fuente: PAICMA

Los recursos del Estado para la operación de pelotones y barreminas se encuentran considerados en los instrumentos de planeación del Presupuesto General de la Nación hasta 2012, de acuerdo a las previsiones del documento de “Política de Acción Integral contra Minas Antipersonal, Municiones sin Explotar y Artefactos Explosivos Improvisados 2009 - 2012” (CONPES 3567 de 2008). Adicionalmente, se adelantarán las gestiones para que las previsiones del Marco de Gasto de Mediano Plazo y los demás instrumentos de planeación del presupuesto consideren la apropiación de recursos suficientes para la atención de este plan de acción. De la misma manera, será necesario determinar la fuente de financiación de los estudios técnicos, la activación y operación de pelotones por parte del Estado a partir de 2014 y la operación e inversión en capacidad de las organizaciones civiles.

Recursos Plan de Acción 2011 - 2013

Los recursos con los que cuenta el Estado para la ejecución del plan general de desminado humanitario, para los años 2011, 2012 y 2013, se distribuirán en los catorce municipios, de acuerdo a las necesidades operacionales. Al final del periodo, se espera que el Estado Colombiano haya invertido en el plan de acción cerca de \$22 millones de dólares. El Cuadro 16 presenta la inversión a nivel municipal que realizará el Estado colombiano para el periodo 2011 – 2013 en cada uno de los municipios.

Cuadro 16. Inversión municipal estimada - Estado Colombiano – Precios constantes de 2009 (2011 – 2013)

Municipio	Inversión 2011	Inversión 2012	Inversión 2013	Inversión Total
Chaparral (Tolima)	173.373	177.067	656.570	1.007.010
El Carmen de Bolívar (Bolívar)	475.801	933.134	2.660.750	4.069.685
El Carmen de Chucurí (Santander)	173.373		-	173.373
El Dorado (Meta)	173.373	177.067	334.030	684.470
Granada (Antioquia)	173.373	177.067	656.570	1.007.010
Samaná (Caldas)	324.587	479.494	1.324.630	2.128.711
Samaniego (Nariño)	324.587	328.280	990.600	1.643.467
San Carlos (Antioquia)	324.587	479.494	1.969.709	2.773.790
San Francisco (Antioquia)	475.801	479.494	1.647.169	2.602.464
San Jacinto (Bolívar)	324.587	177.067	-	501.654
San Juan de Arama (Meta)	324.587	177.067	334.030	835.684
San Vicente de Chucurí (Santander)	173.373		-	173.373
Vistahermosa (Meta)	475.801	479.494	2.614.788	3.570.083
Zambrano (Bolívar)	475.801	328.280	668.060	1.472.141
Total	4.393.004	4.393.004	13.856.905	22.642.913

Cifras en precios constantes de 2009. Tasa de cambio \$1.934 pesos

Fuente: PAICMA

Por otro lado, se espera que las organizaciones civiles inviertan aproximadamente \$25 millones de dólares, para la ejecución de actividades en estos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

Boris, Salazar (2001). La hora de los dinosaurios: conflicto y depredación en Colombia. Bogotá: Universidad del Valle

Bottía Noguera, Martha. (2003). La presencia y expansión municipal de las FARC: es avaricia y contagio más que ausencia estatal. Acceso en <http://economia.uniandes.edu.co/content/download/2006/11710/file/D2003-03.pdf> Bogotá: Universidad de los Andes

Collier, P y A. Hoeffler. (1998). “On economic causes of war” en Oxford Economic Papers, Vol 50 iss 4, pags 563-573

Collier, P y A. Hoeffler. (2004). “Greed and Grivance in civil war” en Oxford Economic Papers, Vol 56 iss 4, pags 563-595

DNP (2009). CONPES 3567 de 2009 “Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados. Disponible en www.dnp.gov.co

DNP (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”. Imprenta Nacional. Bogotá.

Echandía, Camilo. (2006). Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia (1986-2006). Bogotá: Universidad Externado de Colombia

Gutiérrez Sanín, Francisco *comp.* (2005). Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma

Lair, E. (2004). “Transformaciones y Fluidéz de la Guerra en Colombia: un Enfoque Militar”. En G. Sánchez, & E. Lair, Violencias y Estrategias Colectivas en la Región Andina (págs. 103 - 143). Bogotá: IFEA-IEPRI.

PAICMA (2009). Glosario Nacional Básico General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal. Págs.1 -32. Bogotá.

PAICMA (2010). Informe de Gestión PAICMA 2009. Disponible en www.accioncontraminas.gov.co

PAICMA (2008). Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersonal 2009 – 2019. Disponible en www.accioncontraminas.gov.co

Rangel, A. (1999). “Las FARC-EP: Una mirada actual”, en M. Deas y M.V. Llorente (compil.) Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá: Editorial Norma

Restrepo, J. A. (2009). Análisis Económico de Conflictos Internos. . En J.A. Restrepo & D. Aponte, (compil) Guerra y violencias en Colombia: Herramientas e interpretaciones (págs. 275- 314). Bogotá: Universidad Javeriana.

Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.

Ley 759 de 2002.

Decreto 2150 de 2007.