

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



FLACSO
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión
Social**

Director: Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

**“Las Minas Antipersona, un tema trascendental para un país en Conflicto:
Análisis de La Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersona-
PNAICMA- (2012-2016) en escenarios municipales: El caso de San Francisco,
Antioquia (Colombia)”**

Tesista: Daniel Guillermo Jiménez Díaz

Director de Tesis: Mg. John Harold Rozo Rivera

Buenos Aires, 20 de noviembre de 2018

A Dios y María Auxiliadora, Soportes e inspiración para mi vida.

A mis Padres y hermanas, motor y respaldo incondicional.

De manera especial a mis tías Yaya y Yaz, mi apoyo y
compañía durante estos tres años.

A cada una de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Tabla de Contenido

Glosario básico de términos	6
Listado de Siglas	10
1. Marco y condiciones de la investigación:	11
1.1. Sobre la investigación (Introducción)	11
1.2. Consideraciones metodológicas	14
2. Una mirada teórica de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersona (PNAICMA) en Colombia.....	18
2.1. La AICMA como Política Pública Nacional: acercamiento teórico.....	18
2.2. El análisis de las Políticas Públicas.....	22
2.2.1. Interpretación Politológica para el análisis de las Políticas Públicas... 25	
2.2.2. El Modelo Racionalista-Incrementalista.	27
2.2.3. Visiones organizacionales de las teorías administrativas para el análisis de las Políticas Públicas.	28
2.3. La relación entre el ciclo de las políticas y su análisis.....	31
2.3.1. Herramientas básicas para el análisis de las Políticas Públicas	32
2.3.1.1. La agenda de Gobierno.....	32
2.3.1.2. Flujos y contraflujos en la política pública	33
2.3.1.3. Actores involucrados	34
2.3.1.4. La forma de interacción del actor estatal: Interjurisdiccionalidad, intersectorialidad y gobierno relacional.....	35
2.3.1.5. Instrumentos adicionales para el análisis de las políticas públicas	39
2.4. El análisis de la PNAICMA como «ciencia de la acción»: una aproximación neoinstitucionalista.....	39
2.4.1. El modelo de análisis	42
2.5. A manera de resumen.....	45
3. La Acción Contra Minas: Un asunto endógeno y exógeno de la agenda de la política pública en Colombia.....	47
3.1. <i>Landmines</i> y la agenda Sistémica: una aproximación desde el Sistema Internacional.....	50
3.1.1. La legislación Internacional de las MAP.....	51
3.2. Del boom mediático al boom institucional: Las minas antipersona, un tema trascendental para un país en Conflicto.	53
3.2.1. Las MAP, MUSE y AEI como asunto mediático.	53
3.2.2. El salto de la AICMA: de los medios al buró del presidente.	55
3.2.3. La AICMA, una prioridad de la agenda institucional en Colombia.....	60
3.2.4. Actividades relativas a minas en El Plan Nacional de Desarrollo.....	62
3.2.4.1. “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010)	63
3.2.4.2. “Prosperidad para todos” (2010-2014).	64
3.2.4.3. “Todos por un nuevo país” (2014-2018).....	65

3.2.5.	Marco Institucional de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia.....	68
3.2.5.1.	La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA)68	
3.2.5.2.	La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP).	73
3.2.6.	La Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersona.....	74
3.2.6.1.	La PNAICMA (2009-2019) como política de Estado.	75
3.2.6.1.1.	Una mirada en cifras de la PNAICMA	80
3.3.	Recapitulando	84
4.	El Estado en acción: La Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersona en escenarios municipales, El caso de San Francisco-Antioquia.....	86
4.1.	Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (PF) (2012-2016). 87	
4.2.	Regionalización y focalización del proyecto: Antioquia.	91
4.3.	La AICMA y su inclusión en la agenda de Gobierno Municipal	94
4.3.1.	Afectación de San Francisco por MAP, MUSE y AEI.....	94
4.3.2.	El PF A nivel Local.	96
4.3.2.1.	Los componentes de la AICMA y la implementación a nivel municipal del proyecto: Acciones concretas en el marco de la iniciativa.	98
4.3.2.1.1.	La Educación en el riesgo de minas Antipersonal.....	98
4.3.2.1.2.	El Desminado Humanitario.	100
4.3.2.1.3.	La Asistencia Integral a Víctimas.	103
4.3.2.1.4.	Cabildeo: Gestión territorial y de la Información.....	105
4.4.	La AICMA en San Francisco: Un proyecto con enfoque territorial.	106
4.4.1.	Análisis externo del proyecto	108
4.4.1.1.	Oportunidades.....	108
4.4.1.2.	Amenazas	110
4.4.2.	Análisis Interno del proyecto municipal	112
4.4.2.1.	Fortalezas.....	112
4.4.2.2.	Debilidades.....	114
4.4.3.	La Acción Contra Minas y los aciertos de la gestión como política pública. 117	
4.4.4.	Las ruedas más débiles en el engranaje de la PNAICMA.....	121
4.5.	A manera de resumen.....	123
5.	Consideraciones Finales.....	125
5.1.	Aspectos generales.....	125
5.2.	Sobre los hallazgos	127
5.3.	Comentarios adicionales	132

6. Bibliografía	136
7. Entrevistas	148
7.1. Fuentes Primarias	148
7.2. Fuentes Secundarias	148
8. Anexos	149
Anexo 1: Documentación gráfica de las actividades relativos a minas por componente de acción- San Francisco (Antioquia)	149

Tablas y Gráficos

Figura 1: El origen de las políticas Públicas	21
Figura 2: Etapas de la Política Pública y sus Productos	44
Figura 3: Red de Actores del PF a nivel Nacional	59
Figura 4 Modelo general de la estructura nacional de actividades relativas a minas	68
Figura 5: Estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	72
Figura 6: Organigrama CINAMAP	73
Figura 7: Asignación presupuestal para AICMA con base en el presupuesto General de la Nación (Millones de Pesos Colombianos)	82
Figura 8: Situación de Víctimas 1990-2016	83
Figura 9 : Histórico de eventos relativos a Minas Antipersonal en San Francisco, Antioquia (1994-20016)	102
Figura 10: Red de Actores PF en San Francisco (Antioquia)	107
Tabla 1: Fases y características del proceso de la política	19
Tabla 2: Contaminación por MAP en el mundo durante el 2016	49
Tabla 3: Reglamentación DAICMA	69
Tabla 4: Reglamentación CINAMAP	74
Tabla 5: Reglamentación AICMA	76
Tabla 6: Principales Actores de la AICMA en Colombia	80
Tabla 7: Histórico de Víctimas San Francisco Antioquia	96
Mapa 1: Presencia de MAP en el mundo (2016)	48
Mapa 2 Accidentes Nacionales por minas antipersonal 2012	90
Mapa 3: Municipios priorizados en Antioquia según zonas minadas georeferenciadas (1990-2012)	92
Mapa 4: Frecuencia de víctimas por MAP, MUSE y AEI en Antioquia (1990-2012). 93	

Glosario básico de términos¹

Actividades relativas a las minas: También llamada, en las traducciones al español, Acción Contra las Minas. Se refiere a aquellas actividades que buscan reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas y restos explosivos de guerra incluyendo municiones en racimo. La Acción Contra las Minas no es solamente desminado. Es sobre la población y la sociedad y como ellas están afectadas por la contaminación de las minas. El objetivo de la Acción Contra las Minas es reducir el riesgo a un nivel tal en que la población pueda vivir con seguridad, en el cual el desarrollo económico, social y sanitario pueda realizarse sin estas limitaciones y en el cual las víctimas sean adecuadamente atendidas. La Acción Contra las Minas comprende 5 actividades complementarias entre sí: a) educación sobre los riesgos por minas (MRE); b) desminado humanitario, por ejemplo, reconocimientos, mapeo, marcación y, cuando sea necesario, remoción; c) asistencia a las víctimas, incluyendo rehabilitación y reintegración; d) destrucción de las existencias de minas; e) apoyo contra el uso de las minas AP. Otras actividades son necesarias para apoyar a estos 5 componentes: evaluación y planeamiento, movilización y priorización de recursos, dirección de información, capacitación del personal, adiestramiento en tareas de dirección, gestión de calidad y el empleo efectivo, adecuado y seguro del equipo.

Amenaza por Mina Antipersonal (MAP), Munición sin Explosionar (MSE) y/o Artefacto Explosivo Improvisado (AEI): Peligro latente asociado a la probabilidad de activación de una o varias Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), que puede producir efectos adversos sobre personas o bienes, en un lugar determinado.

Área libre de Minas Antipersonal: Terreno en el cual se tiene certeza de que no hay presencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) porque se han realizado todos los procedimientos de Desminado Humanitario y que, por lo tanto, puede ser restituido a la comunidad.

Área peligrosa confirmada: Es un área identificada por un estudio no técnico en la cual, la necesidad de una posterior intervención a través de un estudio técnico o de un desminado, ha sido confirmada.

Artefacto Explosivo Improvisado (AEI): Toda munición o dispositivo explosivo que ha sido modificado o elaborado y que tiene la capacidad de causar la muerte, herir, lesionar, incapacitar y/o generar daños. Su manufactura puede ser improvisada o técnica y está compuesto por elementos básicos: explosivos (militares, comerciales e improvisados), contenedores y materiales que al unirse conforman un sistema de activación o ignición. Está concebido para ser accionado de manera remota por un tercero, usando dispositivos de radiofrecuencia, cable de mando, temporizador u otros medios mecánicos y/o electrónicos.

Desarme: Es la acción de hacer segura una mina quitándole la espoleta o iniciador. El procedimiento normalmente consiste en quitar uno o más eslabones de la cadena de fuego.

¹ Elaborado con información extraída de Cabezas Pico, Graziani Mora, & Ugarriza (2015) y DAICMA (2017)

Desminado Humanitario: Asistencia humanitaria provista a las comunidades afectadas por las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones Sin Explosionar (MSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) siguiendo los Estándares Internacionales de la Acción contra Minas (IMAS por sus siglas en inglés), los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario y los Principios Humanitarios consagrados en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las actividades de Desminado Humanitario son reguladas por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, creada mediante el decreto 3750 de 2011. Su objetivo es eliminar los peligros derivados de las Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) a fin de restituir las tierras a la comunidad para su utilización

Nota: En los Estándares Internacionales de Acción contra Minas Antipersonal (IMAS, por sus siglas en inglés) la remoción o despeje de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) es considerada tan sólo una parte del proceso de Desminado Humanitario.

Desminado Militar: Son los procedimientos que ejecutan grupos especializados en tareas de antiexplosivos de las fuerzas militares para la detección y destrucción de los artefactos explosivos, con el fin de facilitar la movilidad y protección de las unidades de maniobra durante el desarrollo de las operaciones militares. Estos procedimientos no están vinculados con la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA).

Despeje: En el contexto de la acción contra las minas, este término se refiere a las tareas o acciones para remover y/o destruir todos los peligros de minas y restos explosivos de guerra (ERW) en un área específica a una profundidad específica.

Entrega: Es el proceso por el cual el beneficiario (normalmente la Autoridad Nacional de Acción Contra las Minas), recibe y acepta la tierra previamente sospechada de contener peligros explosivos pero cuya sospecha ha sido levantada, o reducida a un nivel tolerable, ya sea por medio de estudios no técnicos, estudios técnicos o desminado.

Estudio técnico: Es una intervención detallada con elementos de verificación y/o despeje, dentro de un Área Peligrosa Confirmada o en parte de ella. Se debe confirmar la presencia de minas y/o ERW a fin de determinar la existencia de una o más Áreas Peligrosas Definidas y puede indicar la ausencia de minas y/o ERW, lo cual podría permitir que el área se eximida, si se combina esta con otras evidencias.

Estudio no técnico: Es la actividad de estudio que implica la colección y análisis de información nueva o de la ya existente, sobre áreas sospechosas de contener minas. Su propósito es confirmar si hay evidencias de peligros o no, para identificar el tipo y dimensión del peligro dentro del área peligrosa y definir, tanto como sea posible, el perímetro de las áreas peligrosas actuales sin intervención física. Un estudio no técnico normalmente no implica el uso de medios de despeje o de verificación. Los resultados de un estudio no técnico pueden reemplazar cualquier dato previo relativo al estudio de un área.

Evaluación general situación de minas: Es el proceso continuo, por el cual se puede obtener un inventario completo de las localizaciones de contaminación por minas o por restos explosivos de guerra, informadas y/o sospechadas, la cantidad y tipos de peligros explosivos y la información local sobre características del suelo, vegetación y

clima y una evaluación de la escala e impacto del problema de las minas y de los restos explosivos de guerra en las personas, las comunidades y el país.

Mina Antipersonal (MAP): Se entiende toda mina antipersonal concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que en caso de explotar tenga la potencialidad de matar, herir, lesionar, incapacitar, y/o causar daños a una o más personas. Para el caso de Colombia la fabricación de las minas antipersonal es de carácter improvisado, es decir que se fabrican con materiales que encuentran disponibles en el lugar.

Nota: Las minas diseñadas para ser detonadas ante la presencia, proximidad o contacto con un vehículo que se encuentran equipadas con dispositivos anti manipulación, no son consideradas como Minas Antipersonal (MAP) por el hecho de estar equipadas con ese dispositivo.

Minas Quiebrapatas: Es un término usado popularmente en Colombia para referirse las minas antipersonales. En los últimos años, ha sido reemplazado de manera progresiva por “minas terrestres” o “minas antipersonal” aludiendo a que la palabra “quiebrapatas” deshumaniza a la víctima y otorga mayor peso al artefacto y su efecto que a la persona afectada.

Municiones sin Explotar: Se refiere a artefactos explosivos sin explotar como son las municiones usadas sin explotar (MUSE) y las municiones abandonada (MUNAB).

Riesgo Residual: En el contexto del desminado humanitario, el término se refiere al riesgo remanente después de la aplicación de todos los esfuerzos razonables para retirar y/o destruir los peligros por MAP/MSE en un área especificada y a una profundidad especificada.

Sistema de marcación de peligros: Es una combinación de medidas (señales y barreras), destinadas a advertir a la población y protegerlos de los peligros de minas y de restos explosivos de guerra (ERW). El sistema puede incluir el uso de señales o marcaciones, inclusive la colocación de barreras.

Trampa explosiva: Es un dispositivo explosivo o no explosivo, o de otro material, deliberadamente colocado para causar bajas, cuando un objeto aparentemente inofensivo es perturbado o se realiza una acción normalmente segura.

Transferencia: Se entiende, además del traslado físico de minas antipersonal hacia o desde el territorio nacional, la transferencia del dominio y del control sobre las minas, pero que no se refiere a la transferencia de territorio que contenga minas antipersonales colocadas.

Tratado de prohibición de minas: Llamado también Convención de Ottawa o Tratado de Prohibición de Minas Antipersonal.

Víctima de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explorar (MSE) y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI): De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge,

compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima. Adicionalmente, esta Ley establece que cuando los miembros de la Fuerza Pública sean víctimas en los términos del presente artículo, su reparación económica corresponderá por todo concepto a la que tengan derecho de acuerdo al régimen especial que les sea aplicable. De acuerdo con la normativa y jurisprudencia nacional e internacional sobre violaciones de Derechos Humanos (DD.HH.) e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), son víctimas de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), aquellas personas de la población civil o miembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido perjuicios en su vida, su integridad personal, incluidas lesiones físicas o psicológicas, sufrimiento emocional, así como el menoscabo de sus derechos fundamentales, pérdida financiera o deterioro en sus bienes, como consecuencia de actos u omisiones relacionados con el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI). Esto es, se entiende por víctima a la persona que, individual o colectivamente, haya sufrido un daño real, concreto y específico, cualquiera sea la naturaleza de éste, pudiendo ser víctima el cónyuge, compañero o compañera permanente y los familiares de la víctima directa que hubieren sufrido también un daño derivado de la explosión o empleo de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

Nota 1: Para efectos del Sistema de Gestión de Información sobre Actividades relativas a Minas Antipersonal (IMSMA, por sus siglas en inglés), se considera víctima, a efectos operativos, aquellas personas que hayan sufrido una lesión física o psicológica derivada del impacto directo de la explosión de Minas antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI).

Nota 2: Respecto de las víctimas que hayan sufrido pérdida financiera o deterioro en sus bienes, como consecuencia de actos u omisiones relacionados con el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA) apoya las labores de orientación para la atención de las reclamaciones de estas víctimas por solicitud de parte.

Listado de Siglas

ACPC	Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad
AEI	Artefactos Explosivos Improvisados
APC	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional
BRDEH	Brigada de Ingenieros Militares de Desminado Humanitario
CCCM	ONG Campaña Colombiana Contra Minas Antipersona
CICR- ICRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
CMC	The Cluster Munition Coalition
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DAICMA	Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersona
DAPRE	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
DD. HH	Derechos Humanos
DH	Desminado Humanitario
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ERM	Educación en el Riesgo de Minas
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
FFAA	Fuerzas Armadas (Estatales)
HALO Trust	Hazardous Area Life-Support Organisation
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICBL	Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres
IGAC	Instituto geográfico Agustín Codazzi
IMSMA	Sistema de Gestión de Información sobre Actividades Relativas a Minas Antipersonal
MAP	Minas Antipersonal
MUSE	Municiones Sin Explotar
OIG	Organizaciones Intergubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAICMA	Programa Presidencial Para La Acción Integral Contra Minas Antipersonal
PES	Planeación Estratégica situacional
PF	Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas
PNAICMA	Política Nacional Acción Integral Contra Minas Antipersona
PND	Plan Nacional de Desarrollo
REG	Remanentes Explosivos de Guerra
SIGOT	Sistema de Información Geográfica para Planeación y Ordenamiento Territorial
UARIV	Unidad para la Reparación Integral a las víctimas
UNMAS	Servicio Naciones Unidas para Actividades Relativas a las Minas

1. Marco y condiciones de la investigación:

1.1. Sobre la investigación (Introducción)

Históricamente la realidad colombiana ha estado permeada de forma casi ininterrumpida por el conflicto armado interno entre Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) y el Estado. Durante las últimas dos décadas, los enfrentamientos mutaron hasta convertirse en una guerra asimétrica, de corte político militar, con relativa correlación de fuerzas, flexibilidad operativa de los bandos, así como con una fuerte movilización de las masas sin distinción alguna de la población civil. De este modo, las estrategias de combate se diversificaron y los rostros visibles del conflicto se multiplicaron. Aparecieron fenómenos como el secuestro, el narcotráfico, las tomas guerrilleras, el desplazamiento forzado, y por supuesto el uso de Minas Antipersona (MAP).

Estas últimas, a las que se suman las Municiones Sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), han ganado importancia dentro de las agendas pública e institucional, gracias a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano tras la firma y ratificación de la Convención de Ottawa en el año 2000. La acción colectiva en cabeza de las Organizaciones No Gubernamentales ha resultado fundamental para que esta problemática sea considerada como asunto de interés público y de atención prioritaria para el gobierno en sus diferentes niveles de organización.

Aunque los primeros esfuerzos públicos y privados en contra de la utilización de MAP, MUSE, y AEI en el país datan del comienzo de la década de los 90, sólo hasta el año 2009 logran consolidarse como Política Pública de orden nacional. Es justamente esta, la *Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersona (PNAICMA)* la que se presenta como referente del presente documento, a fin de aportar una mirada

integral que dé cuenta de los ejes sobre los que estructura la lucha contra minas y que tenga en consideración los actores involucrados y sus particularidades

Si bien, el desarrollo académico e institucional de investigaciones en torno al tema reúne una amplia gama de autores, los resultados obtenidos están contruidos sobre perspectivas diferentes a las de la presente tesis de maestría. Tal es el caso de los aportes de Franco (2013) y Gutiérrez Rueda (2014), que recrean el fenómeno de las MAP desde la posición de las víctimas civiles, otorgando respectivamente, mayor peso a los procesos de reconstrucción del capital social comunitario y a las rutas de atención y rehabilitación de sobrevivientes. Por su parte, en algunas de las investigaciones compiladas por CLACSO y el Instituto Popular de Capacitación (IPC) de Medellín (2006) y en los trabajos de Ruíz Romero y Valencia Londoño (2016) se puede apreciar una mirada de las afectaciones derivadas de las MAP, MUSE y AEI desde el enfoque de género.

Asimismo, se pueden relevar investigaciones que presentan una aproximación desde el campo médico al impacto de estos artefactos en las poblaciones. Justamente, Ortiz Jerez y Chaskel (2003) aportan al análisis estudios vinculados desarrollo psicológico de las poblaciones afectadas por eventos relativos a minas. El Ejército Nacional de Colombia, como actor preponderante dentro de la AICMA en el país, ha compilado documentos que acercan al lector a la realidad de las minas antipersona desde la labor de los ingenieros militares, como expertos, como víctimas, y como cara visible del Estado (Escuela superior de guerra, 2016).

Sin embargo, existen algunos documentos como la publicación del Comando general de las FFMM (2008) “Testigos fieles: Víctimas del horror de las Minas Antipersonal” o “Cuatro referentes sobre desminado Humanitario” del Instituto de Estudios

Geoestratégicos y Asuntos Políticos (IEGAP) (2015) que guardan cercanía con los objetivos de este documento (enunciados a continuación) sin acercarse de manera notoria al análisis del problema desde la PNAICMA.

Así, esta investigación, aborda el asunto de las MAP desde la perspectiva de la política pública, visibilizándola como respuesta institucional ante un problema de orden nacional. Lo anterior, se presenta por medio de la caracterización y examinación del fenómeno de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) en Colombia, por medio Implementación del programa denominado “Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (PF) (2012-2016)” por parte de la Dirección *Descontamina Colombia* (DAICMA) en el municipio de San Francisco- Antioquia, en el marco de la PNAICMA.

De este modo, el **Objetivo General** de la presente tesis, propone:

“Analizar el programa denominado <Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (2012-2016)> en su implementación a nivel municipal en San Francisco-Antioquia, como parte de la Política Nacional Acción Integral Contra Minas Antipersona (PNAICMA).”

En ese marco, se insertan los siguientes **Objetivos Específicos:**

1. Describir la PNAICMA (2009-2014) desde el proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (2012-2016).
2. Analizar el rol de la DAICMA en la implementación del proyecto Nacional en escenarios municipales, puntualizando en el territorio de San Francisco-Antioquia.
3. Analizar las limitaciones y potencialidades de la implementación a nivel municipal del proyecto para el Fortalecimiento de la AICMA, en San Francisco- Antioquia.

De este modo, es pertinente puntualizar que la delimitación espaciotemporal responde en primera medida al período empleado para la formulación, ejecución y evaluación general del proyecto para el fortalecimiento de la AICMA en Colombia, lapso que coincide con la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y con la coyuntura política permeada por el proceso de negociación y posterior firma del acuerdo de paz con las FARC-EP. Por su parte, la selección de San Francisco-Antioquia como unidad de análisis, obedece a que es uno de los municipios pioneros, con mayor afectación por MAP, MUSE y AEI, en ser declarado como libre de sospecha de minas, por el Gobierno nacional y la OEA.

1.2. Consideraciones metodológicas

Para efectos de la investigación, en sincronía con los lineamientos teóricos y el sistema de objetivos, resultó oportuno abordar un estudio de caso mixto, involucrando estrategias metodológicas de tipo cualitativo y cuantitativo. Se partió de la caracterización del fenómeno en cuestión y la aproximación teórico-práctica a la ACMA y a la Política Nacional, a fin de explicar sus particularidades y sus procesos inherentes, completándose con los diagnósticos cuantitativos existentes.

Igualmente, para el logro de los objetivos propuestos, se utilizó una estrategia de triangulación metodológica para evidenciar a través de un proyecto con enfoque territorial, la implementación de la Política Pública Nacional de Acción Contra Minas Antipersonal (PNAICMA) en escenarios municipales en Colombia. Lo anterior, obedeciendo a que la investigación respondió a lineamientos metodológicos no experimentales.

Así, la información obtenida fue resultado de *la observación directa, la realización y análisis de entrevistas y la recolección y análisis documental*. La observación directa

y las entrevistas facilitaron presenciar de primera mano la implementación del proyecto como resultado de la gestión institucional, enfocándose en la unidad de análisis y en sus percepciones acerca del Objeto de Estudio. Del mismo modo, permitió prestar atención a los conceptos consignados en el marco teórico y complementarlos con la investigación documental, para evidenciar las particularidades en la implementación del PF.

La recolección de datos necesarios para el desarrollo de la investigación se realizó a través de *fuentes primarias*, en tanto permitían introducir al estudio, testimonios de las comunidades afectadas y de las instituciones involucradas, para dejar ver el impacto de la PNAICMA a nivel territorial. Por tal motivo, se utilizaron como recurso, entrevistas No Estructuradas de tipo focalizado, a fin de aportar flexibilidad y familiaridad en el diálogo con actores, así como para evitar tanto la dispersión temática como la restricción en el relato de los entrevistados. Como resultado se obtuvieron testimonios, consignados en cinco (5) entrevistas, de las cuales hicieron parte funcionarias de la DAICMA, miembros de la ONG Campaña Colombiana Contra Minas Antipersona, e Ingenieros Militares de la Brigada de Desminado Humanitario de Colombia. Es importante relevar que la selección de las personas, organizaciones e instituciones participantes en las entrevistas realizadas exclusivamente para la presente investigación tuvo como criterio único, el hecho de estar vinculada/o con la implementación del PF en el municipio de San Francisco-Antioquia.

Del mismo modo, basados en el criterio previamente enunciado, se recurrió a *fuentes secundarias* para complementar la visión obtenida con las primarias. Hacen parte de estas, los informes (de entidades públicas como del tercer sector), documentos institucionales, así como sus perspectivas acerca de la unidad de análisis y del objeto de estudio. Igualmente, se suman en esta clasificación, las dos (2) entrevistas

realizadas por terceros a líderes y activistas del orden internacional, nacional y municipal, que aportaban de manera sustancial elementos para el análisis propuesto.

Para finalizar, en el presente documento se podrá encontrar un análisis de la implementación de la PNAICMA en Colombia, empleando como referente la ejecución del programa “*Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (2012-2016)*” en el municipio de San Francisco (Antioquia). Lo anterior, debido a que el programa en cuestión constituye una iniciativa a replicar bajo los lineamientos de la AICMA y a que su implementación en escenarios municipales da cuenta del enfoque territorial de la misma.

Los respectivos hallazgos, se encuentran presentados y organizados según el modelo FODA, en tanto permite evidenciar las fuerzas externas y los recursos internos en cuanto a debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Esta herramienta, a su vez, permite incorporar dentro del análisis la relación suscitada entre los actores involucrados, sus capacidades de poder y recursos disponibles, frente a las normas institucionales establecidas para dar atención al problema de las MAP.

Así, los principales ítems y hallazgos de la investigación se presentarán a continuación por medio de cinco (5) capítulos. [El primer capítulo](#) traza el marco y las condiciones metodológicas sobre sobre la cual se desarrolló la investigación. En el caso del [segundo capítulo](#), se podrá encontrar la AICIMA desde la perspectiva de una política pública, así como la línea teórica conceptual a partir de la cual se abordó el análisis. Por Su parte, una aproximación normativa-institucional a las actividades relativas a minas dentro del Sistema Internacional, así como en Colombia se presentarán en el [capítulo tres](#). El [cuarto capítulo](#) recopila los principales resultados de la ejecución de la PNAICMA a través del PF en escenarios locales, así como las observaciones más relevantes sobre la implementación del proyecto en el municipio

de San Francisco por medio de un estudio FODA, elaborado como resultado del proceso de investigación. Este capítulo da espacio al análisis de los factores internos y externos que potencializaron y/o limitaron los efectos del proceso en el municipio en cuestión. Finalmente, se encuentra un [capítulo \(quinto\)](#) de conclusiones que reúne apreciaciones generales y comentarios adicionales sobre las pesquisas y el cumplimiento de los objetivos planteados. Del mismo modo, se abordarán las limitaciones y particularidades del proceso de investigación, y se ampliará el panorama con potenciales preguntas a considerarse dentro de análisis futuros.

Es pertinente mencionar que el presente trabajo de posgrado cuenta con [un glosario básico de términos](#) y un listado de [principales siglas](#), ubicados en la parte inicial del documento, así como con una serie de recursos gráficos para facilitar al lector el entendimiento de la información aquí consignada.

2. Una mirada teórica de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas Antipersona (PNAICMA) en Colombia.

Las perspectivas en el análisis de las Políticas Públicas que a lo largo de los años han sido objeto de estudio para de académicos de las ciencias sociales y políticas, sugieren una íntima relación entre sus fundamentos teóricos y la teoría del Estado, la ciencia política y la teoría administrativa. A efectos del presente trabajo de maestría, las elecciones sobre las que se pretende construir el análisis teórico y de la PNAICMA, se enmarcan en la visión neoinstitucionalista desarrollada por Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008), así como de los aportes propuestos por Luis F. Aguilar Villanueva (2007) y Carlos Salazar Vargas (2011).

2.1. La AICMA como Política Pública Nacional: acercamiento teórico.

Partiendo de los postulados que Luis F. Aguilar Villanueva (2007) ha construido como resultado de su quehacer académico, se entiende a la Política Pública como una serie de decisiones con un grado de obligatoriedad variable, tomadas por el gobierno como resultado de la interacción de actores de diferente naturaleza. Tales decisiones tienen como fin producir una configuración social, resultado de la solución puntual de una situación políticamente definida como colectiva y relevante.

De acuerdo con estas premisas, las políticas públicas pueden ser vistas como un proceso que tiene lugar por etapas, caracterizadas por poseer, cada una, actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios. Las etapas del ciclo fungen como componentes de la política, que al integrarse a manera de proceso, adquieren el carácter de necesarias e interdependientes.

Lo anterior, es condensado en la noción de *policy process* de Aguilar Villanueva (2007), en tanto considera al proceso como “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una

política” (pág. 15). Por tal motivo, en la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, o incluso repetirse.

Tabla 1: Fases y características del proceso de la política

Fase	Características/Usos
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> •Planteamiento creativo del problema. •Definición de los objetivos. •Diseño innovador de opciones. •Explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> •Investigación cabal de conceptos. •Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. •Examen normativo de las consecuencias probables. •Bosquejo del programa. •Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> •Debate de las opciones posibles. •Compromisos, negociaciones y ajustes. •Reducción de la incertidumbre de las opciones. •Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. •Decisión entre las opciones. •Asignación de la responsabilidad ejecutiva.
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. •Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos. •Traducción de la decisión en términos operativos. •Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> •Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. •Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> •Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. •Mejoramiento, si aún necesario y requerido. •Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: (Aguilar Villanueva L. , 2003, págs. 20-21)

Dado que la Política Pública presenta diferentes etapas y a su vez involucra una amplia gama de actores cuyos roles varían según el momento en el que se involucren, ésta responde a las tensiones que tienen lugar cuando los intereses de las partes resultan contrapuestos y las estrategias por obtener el mayor grado de efectividad se convierten en una prioridad.

Esta visión incorpora como cinco componentes básicos de toda política, que tienen lugar en el marco de un escenario de naturaleza conflictiva, en el que convergen los intereses de los agentes involucrados.

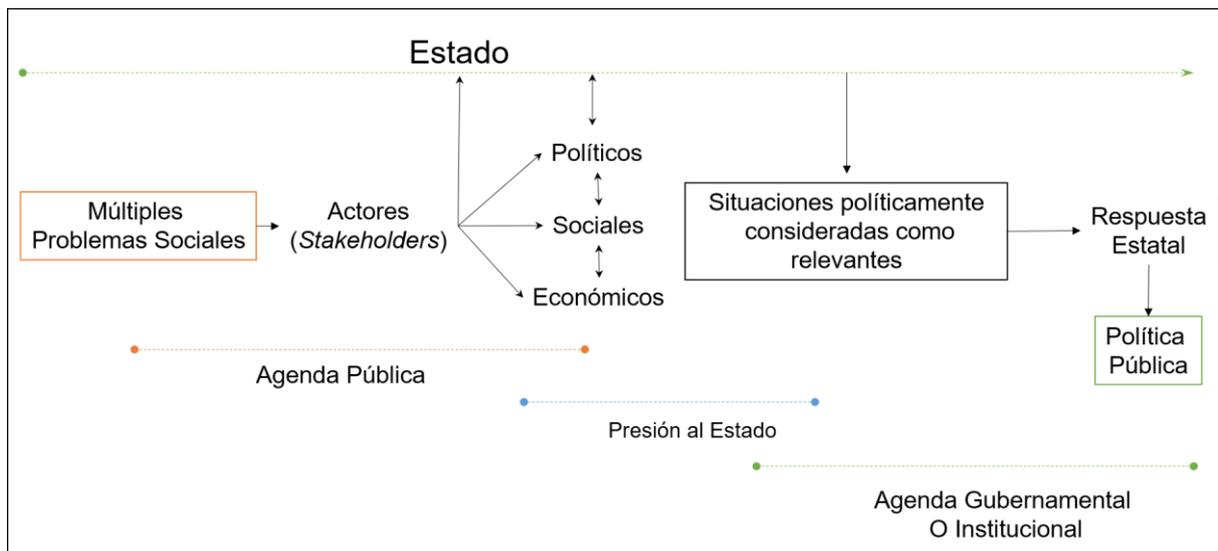
- a) *institucional*, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante;
- b) *decisorio*, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y/o medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) *conductual*, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) *causal*, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social. (Aguilar Villanueva L. F., 2007, págs. 23-24)

Por su parte, Salazar (2011) presta particular atención a las potencialidades y las debilidades de una política pública, en tanto actúa como un curso de acción bien sea deliberado o no, por parte del gobierno para intervenir una realidad y transformarla. Así, el protagonismo que el Autor otorga al Estado implica pensar el ciclo de la política Pública desde dos perspectivas: 1) El Estado en Acción, como *policy maker* y 2) La relación Agencia- Estructura.

En primera medida, y como correlato de las ideas de Aguilar Villanueva (2007), Salazar (2011) encuentra en la etapa de conformación de las agendas y formulación de la política, un claro ejemplo de la prelación del actor de base territorial dentro del ciclo en cuestión. Bastan como muestra, los nexos o los puntos de tensión entre las agendas Pública y Gubernamental (también llamada institucional), pues es en el marco de su interacción que se confrontan asuntos, necesidades o problemas, que

obedecen a construcciones sociales bajo ciertas concepciones de la realidad. Aunque tales cuestiones constituyan la materia prima para la elaboración de ambas agendas, se otorgará mayor peso en el debate a aquellas que explícitamente sean aceptadas por los tomadores de decisiones como fundamentales para la agenda gubernamental (Figura 1).

Figura 1: El origen de las políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (Salazar Vargas, 2011)

En ese contexto, el Estado conduce el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido, a partir de los problemas que componen la agenda institucional y que se originan y configuran en el sistema político. En este ejercicio, toman también parte organizaciones sociales y agentes económicos, que ejercen presión sobre el gobierno buscando la defensa de sus intereses particulares y la maximización de los potenciales beneficios producto de la implantación de la política. Pese a que el Estado otorga a actores externos fracciones de poder al reconocerlos como “otros legítimos” dentro del proceso, se ocupa de regular los

escenarios de cooperación con estos, a través de la normatividad y las reglas institucionales.

Lo anterior, tiene como premisa otorgarle a la política cierto grado de legitimidad, pues incentiva la participación público-privada con el fin de fortalecer la relación Estado-Sociedad Civil y así generar consensos en torno a los lineamientos establecidos para resolver los problemas y dar respuesta a las demandas ciudadanas.

En ese orden de ideas, resulta apropiado catalogar la PNAICMA, como una Política Pública, pues emana del Estado como respuesta a una problemática que desde la perspectiva institucional y de acuerdo con las posturas de otros actores, es considerada como relevante. Así, la serie de decisiones y acciones en torno al tema van tejiendo un entramado en el que tienen lugar la interacción de actores, la contraposición de intereses, la gestión de recursos, entre otros. Cada uno de los ítems que aparecen en esta arena de disputa, serán objeto de análisis del Capítulo 3.

2.2. El análisis de las Políticas Públicas

El análisis de políticas reúne el estudio de la acción pública en el marco de la sociedad, en tanto actúa como un campo aplicado que toma como referente la naturaleza del problema planteado dentro de la agenda institucional, para determinar los instrumentos necesarios para satisfacer (a través de la política) las demandas ciudadanas derivadas del mismo

Al respecto, Salazar Vargas (2011) reflexiona sobre la importancia de la visión de la realidad (problema), en torno a la cual se construye el diagnóstico que servirá como punto de partida en el proceso de evaluación. Dado que esta visión puede variar según la posición que ocupan los actores involucrados y según el analista que la construya, el autor considera el análisis de políticas como un conjunto de herramientas para

aproximarse a la realidad, dentro de las cuales sobresale un proceso de abordaje interdisciplinario y multidimensional que emplee la concepción de momento² planteada dentro de la Planeación Estratégica Situacional (PES).

Por su parte, Aguilar Villanueva (2003), releva que para un análisis de caso pertinente se debe considerar la inclusión de un cálculo focalizado y práctico que aborde la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, a fin de reflexionar sobre la pertinencia de las decisiones tomadas -en el marco de una política- de acuerdo con las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. Así,

La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema, y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 72)

Dado lo anterior, el análisis de políticas debe incluir todo el proceso de la política pública y puede desarrollarse bajo cuatro premisas fundamentales:

- 1) La Administración Pública debe ser concebida como cogestora del proceso (ciclo de la política), en tanto posee una estructura poliárquica con diferentes polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad.
- 2) Existe una interrelación innegable entre la sociedad con la administración y con el sistema político y estos a su vez con ella, que dan pie a procesos complejos en el marco de una arena común.

² Entendido por el autor como “Instancia, circunstancia o coyuntura que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido” (Salazar Vargas, 2011, pág. 158)

- 3) La perspectiva de la eficiencia económica, es sólo uno de los componentes del análisis, pues la ejecución de una política implica pretensiones sociales y políticas, y por último,
- 4) La legitimidad de la administración Pública, ya sea de onda larga o de onda corta, constituye un elemento fundamental en el ciclo de la política, en tanto estrecha el vínculo del Estado con otros actores. (Salazar Vargas, 2011)

En ese orden de ideas, es válido afirmar que, al concebir como unidad de análisis a la política pública, vista en su proceso global y considerada como un todo, se persigue una ambición explicativa que pretende dar cuenta del fin y los objetivos a los que la política apunta. Este interés, no deja de lado la existencia del sistema social, político y administrativo, pues los pone en relación y los considera como parte fundamental de los conflictos que se albergan al interior del Estado, ya que terminan nutriendo las alternativas estimadas en las primeras etapas de la política.

Si bien, el ejercicio de formulación e implementación de las Políticas es un proceso que responde a la coyuntura que atraviesa el Estado en sectores específicos, es de gran importancia lograr que el análisis de las mismas identifique lo que Aguilar Villanueva (2007) denomina “límites racionales” del proceso, pues permiten acercarse a la factibilidad administrativa y viabilidad política. Esto teniendo en cuenta que resulta crucial contar con un Estado ágil, inteligente, eficaz, presente y activo en la regulación de los equilibrios sociales.

De este modo, se puede abordar el análisis de las políticas públicas desde la clasificación sugerida por Aguilar Villanueva (2007) por medio de tres perspectivas a saber: 1) Una óptica Politológica y 2) una óptica organizacional de las teorías administrativas y 3) el Modelo Racionalista-Incrementalista. Guardando coherencia

con los objetivos del presente trabajo de maestría, en el numeral 2.4.se hará énfasis en la visión neoinstitucionalista, planteada dentro de segunda clasificación propuesta.

2.2.1. Interpretación Politológica para el análisis de las Políticas Públicas.

La aproximación al análisis de Políticas Públicas, orientado desde lo que Aguilar Villanueva (2007) concibe como Teorías politológicas, requiere que de manera imperante sean abordadas las cuestiones relativas al poder, el consenso y el conflicto que resultan de la “interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas [...] que son exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos” (pág. 29) La dinámica misma del ejercicio de la política, implica considerar las utilidades que el poder público y las políticas pueden ofrecer en un determinado campo de interés, teniendo en cuenta que obedecen a un proceso conflictivo, en donde múltiples actores (Públicos, privados y de la sociedad civil) “suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas” (pág. 31). Esta actividad da origen a una estructura definida y materializada en función del poder e influencia que se desprende de las interacciones para cada una de las partes involucradas.

De la misma manera, este autor propone una *Clasificación canónica* de las Políticas Públicas, atendiendo a la relación entre actores y al grado de conflictividad suscitado entre ellos en proceso de diseño y desarrollo de las mismas. Es así como aparece la diferenciación entre políticas *distributivas, regulatorias y redistributivas*.

Mientras que las primeras responden a una arena de conflicto relativamente pacífica, caracterizada por abordar asuntos que no resultan contrarios o no generan algún tipo de rivalidad entre sí, debido a que son “susceptibles de ser tratados siempre con recursos divisibles” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 32) las últimas presentan un

panorama totalmente contrario, ya que al tratar “cuestiones agudísimas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva [...] por lo que las transacciones [Negociaciones] son aquí imposibles o con resultados poco significativos” (pág. 33)

Por su parte, las Políticas de tipo regulatorio, parecen ubicarse en un escenario que yuxtapone las características de los dos tipos anteriormente enunciados, pues está definido por la tensión latente entre grupos de poder que determinan sus comportamientos por los fenómenos de conflicto y negociación. El proceder de estos grupos, está suscitado en torno a carácter exclusivo de los intereses que como conjunto defienden y que resultan contrapuestos (frente a los de otros actores involucrados) al moverse “en torno de una misma cuestión, que los obliga a establecer coaliciones y/o transacciones de recíproca concesión” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 32) sin que por obligación resulten ecuanimes para las partes envueltas en el proceso.

Como es notable, esta clasificación, presta atención particular a la conexión del rol del Estado en la sociedad y en relación con actores de naturaleza diversa, atendiendo a los grados de poder que detente cada uno y a la conflictividad que pueda resultar de las relaciones entre estos. En palabras de Graham T. Allison (1969) (Citado por Aguilar Villanueva, 2007, pág. 36)

La elaboración de cada política representa la contienda de las fuerzas sociales [...] por lo que el análisis sucede desde un a priori cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones.

2.2.2. El Modelo Racionalista-Incrementalista.

Aguilar Villanueva (2007) incluye dentro de su estudio de Políticas Públicas, dos modelos que permiten dar una mirada centrada en el carácter que tienen las decisiones sobre las políticas. Se hace referencia a las corrientes de análisis Racionalista e Incrementalista

Para el caso de la corriente Racionalista, Simon (1957) (citado por Tamayo Sáez, 1997), propone una sustitución de la “intuición, opinión y experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión” (pág. 293) , a través de un modelo que guarda una cercanía relevante con el esquema de «acción racional respecto a fines » de Weber y que sugiere cuatro pasos interdependientes y acumulativos para obtener una elección racional: 1) El establecimiento de los objetivos, 2) El establecimiento de las alternativas, 3) La valoración de las consecuencias de las alternativas, y 4) La comparación de las alternativas.

Pese a que este esquema de análisis y decisión racional obedece a “criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 44), la maximización de utilidades resulta en la práctica imposible debido a los límites de carácter psicológico, organizativo, las limitaciones situacionales, costos y valores del decisor.

Por su parte, el modelo Incrementalista de Lindblom (citado por Aguilar Villanueva, 2007), se basa en la premisa de que la elaboración de una política “es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también caminando a la luz de nuevas consideraciones” ” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 49), por lo que el proceso de toma de decisiones sobre políticas, está basado en el

método de aproximaciones sucesivas y limitadas, que prioriza “aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás y analizando sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto” (Aguilar, 1993, citado por Tamayo Sáez, 1997, p. 297)

2.2.3. Visiones organizacionales de las teorías administrativas para el análisis de las Políticas Públicas.

Del otro lado, se encuentra una visión que permite abordar el análisis de las Políticas Públicas bajo el postulado de que es en el marco de las organizaciones públicas donde éstas tienen origen y configuración, debido a que como maquinaria organizacional pueden responder a los problemas a los que se pretende dar solución, así como a logro de los objetivos trazados para tal fin.

Así, el lugar privilegiado en el que se ubican las organizaciones públicas está dado por la posesión de “redes de información propia, sus jerarquías, sus funciones y tecnologías, sus repertorios de respuesta y manuales de procedimiento, sus estándares e inercias de actuación” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 38)

Atendiendo a las características que Villanueva (2007) enuncia como relevantes a la hora de efectuar un análisis de políticas desde una perspectiva administrativa organizacional, hay que considerar dos modelos que responden a tales parámetros. De esta forma, *el modelo del proceso organizativo* ofrece un enfoque que prioriza el curso de la política como un “Producto Organizacional” (*Organizational output*) mientras que, por su parte, *el modelo de política burocrática*, la presenta como un “Resultado Político” (*Political Outcome*). Para estas visiones, la política se acomoda a lo que las organizaciones públicas pueden realmente hacer (Capacidad organizacional) pues la política no puede ser diseñada más allá de las capacidades

técnicas, las redes de interacción y los rendimientos posibles de una organización, lo que permite que las políticas públicas, no se separen demasiado del quehacer de la organización.

Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne (2008), en su ejercicio de clasificación sugieren dos modelos que se ajustan a esta visión organizacional administrativa: el centrado en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos y el centrado en la evaluación de los resultados y efectos de las Políticas Públicas.

El primer caso, relativo al funcionamiento de la acción pública, basa su corpus en los márgenes de maniobra de los decisores políticos, y en la pretensión de contener tanto objetivos científicos como operacionales, teniendo en cuenta la perspectiva de diferentes autores³, que conciben al Estado como “un sistema político-administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo, cuyo funcionamiento es necesario comprender a fin de poder, en su caso, hacer «predicciones» o «recomendaciones»” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 23) a la política pública.

Pese a la suerte de consenso en torno a la concepción del Estado, ésta primera clasificación presenta algunos matices (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 23-24)

- 1) Los trabajos que centran sus análisis en los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores. A estos les interesa el análisis de los sistemas-actores o sistemas de acciones concretas y encuentran aplicaciones profesionales en el «management público».

³ Se hace referencia a Pearson, Mény y Thoening, Lasswell y Lindblom. Citados por Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne (2008).

2) En este marco, los enfoques económicos y, fundamentalmente, las investigaciones en economía política son predominantes. Analizan las formas de acción pública en función de su eficacia, ya sea desde un punto de vista macroeconómico (concentrado en los efectos que las políticas públicas tienen en la política económica) o desde un punto de vista microeconómico (principalmente el enfoque de cliente de los servicios públicos, elemento fundamental del llamado «*New Public Management*» o «Nueva Gestión Pública»).

3) Un tercer grupo de trabajos se interesa en las estructuras, procedimientos y formas institucionales de la administración pública, en la descripción del funcionamiento de las instituciones administrativas, estudiando, de manera más amplia las políticas institucionales. Esta perspectiva no acostumbra a interesarse en las políticas públicas concretas que llevan a cabo las administraciones que analiza, sino que se centra en perspectivas más organizativas o institucionales.

4) Finalmente, se encuentra un enfoque cognitivo, «que se esfuerza en entender a las políticas públicas como la expresión de marcos cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuáles los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones».

El segundo enfoque presentado por Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne (2008) centrado en la evaluación de los resultados y efectos de las Políticas Públicas, tiene

como eje “los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad, basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos” (pág. 25)

En el ámbito de la evaluación, pueden distinguirse dos preocupaciones fundamentales. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008)

- a) La primera es la concerniente al desarrollo de una metodología y de una «caja de herramientas» propia para la labor de evaluación. En tal sentido, muchos trabajos se concentran en la creación de métodos de evaluación aplicables a las actividades del sector público.
- b) La segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación y en su ejecución, en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso toma de decisiones.

2.3. La relación entre el ciclo de las políticas y su análisis

Llegando a este punto, se hace pertinente destacar dos posiciones que relacionan la política y su análisis, considerando de manera simultánea la labor del analista.

Una primera clasificación reflexiona sobre la perspectiva del *policy maker* (incluidos sus asesores) en las organizaciones públicas. Aunque esta visión pueda ser aplicada al análisis indistintamente de la etapa en que se encuentre la política, presta particular atención al momento de la formulación. Su preocupación central es el problema de la decisión, en consonancia con los componentes prospectivos que la constituyen y por ende con la incertidumbre que puede generarse alrededor de la elección de una u otra alternativa a implementar. (Salazar Vargas, 2011). El énfasis de esta categoría se concentra en reconocer “la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la racionalidad máxima posible en la formulación y decisión de la política” (Aguilar Villanueva L. F., 2007, pág. 41).

Del otro lado, se presenta una segunda corriente que asegura que el momento más importante para el análisis de la política es la ejecución. Si bien una política pública requiere de escenarios de planeación estratégica, un análisis pertinente no debe fiarse únicamente de las intenciones producto de otras etapas, pues es necesario que tenga en cuenta aquello que el Estado en efecto implementa durante la ejecución de la política. Esta tendencia reúne la perspectiva del *analista*, que a través de su trabajo se encarga de la producción de argumentos y evidencia plausible, a partir de las acciones implementadas y los resultados obtenidos de las mismas mas no de las ideas de expertos sobre futuros sociales posibles. (Aguilar Villanueva L. F., 2007)

Lejos de parecer yuxtapuestas, estas posiciones pueden ser asumidas como complementarias, dado que en una política pública confluyen tanto las intenciones y potencialidades, como el accionar del Estado.

2.3.1. Herramientas básicas para el análisis de las Políticas Públicas

Pretender abordar la totalidad de los factores que pueden incidir directa o indirectamente en el ciclo de la política, resultaría arrojando una lista interminable de cuestiones a considerar para su análisis, sin embargo, por su importancia, algunas de las herramientas consideradas como básicas dentro del estudio, resultan comunes a las propuestas de los autores aquí estudiados, y necesarias para un adecuado ejercicio.

2.3.1.1. La agenda de Gobierno

La formación de la agenda de gobierno, así como todo el proceso de debate y puesta en discusión de los intereses que las diferentes partes involucradas consideran como prioritarias, permite identificar cuál o cuáles son los asuntos que el Estado considera socialmente como relevantes. Más allá de visibilizar cuestiones problematizadas, la agenda institucional refleja la disputa de poder propia del proceso, así como los grados relativos del mismo (poder) que detentan los actores asociados y que van a determinar

la importancia de la toma de posición que cada uno de ellos asuma. Los fundamentos ideológicos que dan valor y prioridad de asunto público a tales cuestiones son también visibilizados durante la definición de la agenda. (Aguilar Villanueva L. , 2003)

Según Aguilar Villanueva (2003), la agenda institucional involucra la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Igualmente añade que

No todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instrumentos gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública. (págs. 28-29)

En conclusión, la agenda de gobierno se encarga de revelar la estructura de poder, los actores y roles que dominan lo que Aguilar Villanueva (2007) llama “la hechura de una política”.

2.3.1.2. Flujos y contraflujos en la política pública

Como resultado de la toma de posición frente a determinados asuntos que el gobierno hace evidente al conformar de su agenda, se suscitan una serie de eventos cuasi inmediatos en su interior y en el medio en que tendrá lugar la implementación de la política.

Como es lógico, las políticas públicas producen impactos en el entorno, la población y el problema que pretenden atacar, por lo que no estarán exentas de enfrentarse a sectores involucrados, actores representativos o incluso a sus beneficiarios, y no será

ajena a la posibilidad de redefinir o realinear su posición o persuadir (continuamente) a los interesados acerca de la toma de posición adoptada.

A lo anterior, se suman los procesos particulares que pueden gestarse al interior del Estado, y que pueden resultar necesarios para la implementación de la política o de uno de sus programas. Siguiendo a Salazar Vargas (2011), se identifican dos formas de ver los impactos al interior del Estado:

Pueden ser horizontales (tales como la toma y ajuste de posiciones de otra unidad) o verticales (relacionada con la atribución de competencias y en la asignación de recursos: Humanos, técnicos, Financieros y de información). Estos efectos verticales pueden producir cristalizaciones institucionales, dando origen a lo que algunos llaman aparatos burocráticos, a los cuales se les adjudican nuevas funciones, quedando así formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de toda la cuestión o de alguno de sus aspectos. (pág. 91)

En otras palabras, el Estado influye sobre la sociedad, pero a su vez estimula cambios en su interior. Esto es lo que dentro del estudio de las políticas públicas se conoce como el *Estado hacia dentro* y el *Estado hacia afuera*, que incluyen todas aquellas modificaciones extra e intraestatales a fin de lograr un equilibrio o ajuste de fuerzas durante el proceso de la política.

2.3.1.3. Actores involucrados

Dentro del proceso de las políticas públicas es común que se asocie el concepto de conflictividad, debido a que confluyen en él una amplia gama de actores de naturaleza variada, que persiguen objetivos asociados a intereses que muchas veces no se

alinean a las prioridades estatales. Si bien el Estado encabeza el proceso en cuestión, Salazar (2011) considera adicionalmente, actores de tipo político, económico y social.

Aunque son variados los recursos de poder que puedan detentar determinados grupos o individuos, son considerados como actores todos aquellos que tomen parte del proceso y que estén en la capacidad de influir en la toma de decisiones. Es por eso, que los beneficiarios de una política no son considerados per-se, como actores de la misma, a menos que se organicen y exploten la capacidad estratégica que poseen.

En medio de la dinámica que envuelve Lo político, los actores acomodan sus posiciones de acuerdo a los comportamientos observados en sus contrapartes y a fin de preservar sus intereses. Es por esto, que comúnmente se sitúan de un lado al otro, entre escenarios de cooperación y conflicto, para marcar la pauta en el sistema de pesos y contrapesos que terminara orientado el ejercicio de La Política. Sin embargo, y aunque las partes involucradas puedan contar con capacidades relativas de poder, su libertad de acción e influencia se ve acotada por las instituciones, que determinan las condiciones de interacción entre los actores y que finalmente legitiman o no los temas a considerar en la agenda de gobierno.

2.3.1.4. La forma de interacción del actor estatal: Interjurisdiccionalidad, intersectorialidad y gobierno relacional.

Dada la multiplicidad y diversidad de actores vinculados al ciclo de las políticas públicas, el Estado adopta ciertas prácticas para optimizar los recursos públicos y fortalecer la interacción con otras partes involucradas en el diseño, implementación y evaluación de las mismas. De acuerdo con Neirotti (2016), existen tres condiciones para lograr lo anteriormente mencionado: 1) la apertura del Estado hacia la sociedad civil, 2) un gobierno multinivel y 3) el desarrollo de experiencias intersectoriales.

La complejidad e interdependencia propias de la sociedad actual demandan respuestas más efectivas por parte del Estado a las problemáticas que esta percibe como relevantes. Por tal motivo, toma fuerza la idea del *Estado Relacional*, que de acuerdo con Neirotti (2016, pág. 43) parte del postulado de que “la sociedad civil ha asumido progresivamente parte de la responsabilidad que otrora fuera exclusiva del Estado. Se trata de un modelo posburocrático que permite gestionar la interdependencia público-privada”

Esta condición genera dos escenarios: por un lado “la sociedad civil pujando para lograr mayores espacios de influencia e inclusión. Por el otro, la reforma institucional, abriendo o construyendo en el Estado estructuras de sensibilidad a la participación social” (Neirotti, 2016, pág. 46). Estos dos momentos, que surgen separados, pero de forma paralela y complementaria, permiten la construcción de nuevos escenarios de orden público para el fomento de una mejor representación, y una mayor participación, movilización, interlocución, negociación y definición de agendas públicas. Al tiempo, reafirman la interdependencia y necesidad de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Para caso del *gobierno multinivel o interjurisdiccional*, el autor releva la importancia que los escenarios locales adquieren en este. Esto, dado que en el marco de las políticas públicas, la articulación entre el Estado y Sociedad Civil resulta poco efectiva si no encuentra correlato en la planeación participativa desde instancias intermedias y de proximidad con los destinatarios de las políticas. La escala local, representa la materialización de una redefinición de tanto de la acción colectiva como de la acción estatal, atendiendo a que tal y como lo menciona Pagani (2009) , los municipios constituyen la cara más próxima del Estado a los ciudadanos, pues fungen como

lugares privilegiados para el desarrollo de espacios participativos (*bottom up*) y de interacción con la sociedad civil.

En otras palabras, el desarrollo de labores sinérgicas entre los diferentes niveles jurisdiccionales de gobierno, desde cúpulas nacionales hasta los escenarios locales más pequeños, estimulan líneas de planeación y ejecución articuladas, organizadas según una lógica de proyectos y a partir de la definición común de problemas. Todo esto, se materializa con la unión del enfoque participativo y territorial dentro del ciclo de las políticas, que por efecto de la coordinación multinivel del gobierno termina adelantándose de forma cercana al ciudadano.

Por último, tiene cabida un escenario de *Gobierno integral o intersectorial*, a través del cual, el actor de base territorial busca optimizar sus recursos para dar respuestas completas a problemas multifacéticos. Neirotti (2016) define esta condición como

la acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales (y también de protagonistas no gubernamentales) pertenecientes a diferentes sectores (educación, salud, desarrollo social, etc.), acción que constituye una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolverlos sólo por sí misma. (pág. 53)

Ciertas razones otorgan el carácter de “conjunta” a la acción de las partes involucradas. Una de ellas puede ser porque trabajan con la misma población objetivo, o porque actúan sobre un mismo espacio. Igualmente, cuando la acción se articula en medio de una situación crítica durante un período determinado de tiempo, cuando se aborda una problemática que abarca varias áreas o se da el intercambio de recursos. Aun así, la relevancia de la intersectorialidad radica en que, trascendiendo la mera

coordinación, se constituyen políticas o programas en sí mismo transversales. (Neirotti, 2016)

Estas tres dimensiones (relacional, intersectorial e interjurisdiccional), tienen cabida dentro del fenómeno al que Matus (2007) llama "*Proceso Producción Social*". Matus asigna al proceso un carácter de red en el que se suscitan prácticas humanas, por medio de las cuales los humanos se transforman en actores, y la naturaleza se transforma parcialmente en capital social.

La producción social se realiza a partir de lo existente, mediante la aplicación de un vector de recursos escasos, de muy diversa naturaleza, dentro de los que se encuentran el poder político, los conocimientos, las capacidades organizativas, los recursos económicos y el tiempo, y en torno a los cuales interactúan jugadores y los cambios de realidades de juego según corresponda. (Matus, 2007, pág. 259).

Uno de los rasgos característicos de este proceso, es la abolición de las jerarquías dentro de la estructura social en el marco de la cual tiene lugar la producción. Si bien, no responde a una forma de organización jerárquica, y no es el mando de un jefe el que hace coherente el proceso, sigue presente y marcada una desigualdad de capacidades para jugar, que en último término resultan asignando pesos relativos a los actores dentro de las decisiones relacionadas con la producción social.

Es por esto, que las condiciones planteadas como necesarias por Neirotti (2016) en la interacción Estado-Sociedad, se estrechan de manera particular con el proceso de producción social, incidiendo en que las políticas derivadas de este sean percibidas como efectivas, apropiadas y legítimas.

2.3.1.5. Instrumentos adicionales para el análisis de las políticas públicas

Dicho lo anterior, Aguilar Villanueva L (2007) y Salazar Vargas (2011) consideran la existencia de algunos elementos que pueden resultar pertinentes para el análisis de una política pública:

- 1) *La política de las Políticas*, o proyecto político dominante (fundamental de un determinado gobierno en un momento dado) dentro del cual se enmarcará la política pública. Con este elemento, se está haciendo referencia a los Planes de Desarrollo, independientemente de su escala de formulación y aplicación.
- 2) *El gasto estatal*, considerado como un elemento restrictivo debido a que su disponibilidad determinará en gran medida el ciclo completo de la política. Aunque Salazar (2011) puntualiza en los recursos económicos y financieros, resultan determinantes de igual modo, recursos de otros tipos como los humanos, tecnológicos o de infraestructura. En otras palabras, la capacidad instalada con la que cuenten los gobiernos.
- 3) *La permanencia de una política*, y la pertinencia de su perdurabilidad en el tiempo.
- 4) *Los vacíos de la política pública*, que constituyen todos aquellos asuntos, que, aunque considerados relevantes, puedan quedarse fuera del alcance de la política, y que en algunas ocasiones puedan ser asumidos por Organizaciones No gubernamentales u otros actores no estatales.

2.4. El análisis de la PNAICMA como «ciencia de la acción»: una aproximación neoinstitucionalista

Como se ha podido observar hasta ahora, actores e instituciones se influyen recíprocamente dentro de ciclo de la Política Pública, determinando las

particularidades que ha de tomar el curso de acción en la medida que va siendo desarrollado. Al respecto Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) afirman que

Según este paradigma, *El homo institutionalus*, al encontrarse «incrustado» o «atrapado» en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones. (pág. 94)

Igualmente, los autores sugieren la elaboración de un diagnóstico y por ende de un análisis, que dé cuenta de los aciertos y fracasos de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones. Esta aproximación, que los autores llaman *Ciencia de la Acción*, pretende explicar la lógica bajo la cual se producen las acciones públicas, empleando como herramienta la reconstrucción de las hipótesis en las que se han basado las instituciones públicas para resolver los problemas colectivos. Así, con el objetivo de dar cuenta de las múltiples causas que originan la Política, es conveniente considerar dentro del análisis, de manera paralela las conductas individuales y las estructuras o reglas institucionales que la enmarcan.

De este modo, Salazar Vargas (2011), subraya la legalidad y legitimidad, así como el uso de la fuerza y la coerción, como elementos que pueden resultar claves en el análisis desde esta óptica. Por su parte, Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008, pág. 26), atribuyen tres características fundamentales, que deben ser consideradas dentro del análisis, desde la perspectiva neoinstitucionalista:

- 1) aborda una política pública desde el ángulo específico de su «lógica de acción»; siendo el punto de partida la arena en la que los actores políticoadministrativos y sociales interactúan en un ámbito determinado;
- 2) integra la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores mencionados y en los resultados sustanciales de la acción pública. (cuando la primera generación de análisis de políticas públicas más bien desdeñó las variables institucionales);
- 3) dedica una atención particular a los recursos que los diversos actores movilizan para hacer valer sus intereses (lo que permite una mejor combinación del análisis de políticas públicas y las aportaciones de la gestión pública).

Ahora, antes de presentar el modelo de análisis propiamente desarrollado por Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008), es necesario hacer claridad sobre la definición de *reglas institucionales* que se considerará de aquí en adelante. Históricamente, las escuelas sociológica, histórica y económica han presentado sus propias definiciones para las Instituciones y sus estructuras o reglas institucionales.

En primera instancia, los sociólogos proponen una definición desde la perspectiva culturalista en tanto consideran las reglas institucionales como *normas sociales*. Para ellos las instituciones no reúnen únicamente las reglas y los procesos formales propios a una organización, también agrupan el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Por su parte, la escuela histórica, sugiere un abordaje desde la perspectiva de cálculo, entendiéndolas como *normas contractuales voluntarias*, como contratos que permiten disminuir la incertidumbre

inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores. Por último, ampliamente influida por las teorías estructuralistas, se encuentra la acepción de la escuela económica, que reflexiona sobre las reglas institucionales como *estructuras estatales*, asociándolas a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

No obstante, en su propuesta, Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008), definen las normas institucionales como estructuras y reglas formales explícitas, que por lo general son legitimadas jurídicamente. De igual modo, conciben dentro de su acepción, aquellas reglas consuetudinarias o normas informales implícitas, que son compartidas y aceptadas por los miembros de una organización o comunidad. Independientemente del grado de formalidad que posean, las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos, así como facilitar o limitar la eficacia de las políticas públicas. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008). Por último, los autores nutren su propuesta al decir que la “racionalidad de los actores tiene límites en el plano cognitivo *-bounded rationality-*, así como en el plano institucional *-bound rationality-*” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 98).

2.4.1. El modelo de análisis

Una vez presentados los fundamentos teóricos, Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) proponen un modelo de análisis que responda a las particularidades de la visión neoinstitucionalista. Así, el modelo en cuestión incluye una dimensión sustantiva que hace referencia a ¿cómo resolver el problema público?, y una

dimensión institucional, enfocada en ¿qué actores intervienen, con qué recursos y con base en qué reglas institucionales?

De este modo, trayendo a consideración el ciclo de la política, se identifican seis tipos de productos (Figura 2) cuyo análisis resulta conveniente para el modelo:

1) La definición política del problema público (DP): comprende no solamente la Firme Decisión De Empezar una Intervención política, Sino también, y sobre todo, el marco o «*frame*» desde el que se parte, la delimitación del «perímetro» del problema público a resolver así como la identificación, por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas.

2) El programa de actuación político-administrativo (PPA): incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública.

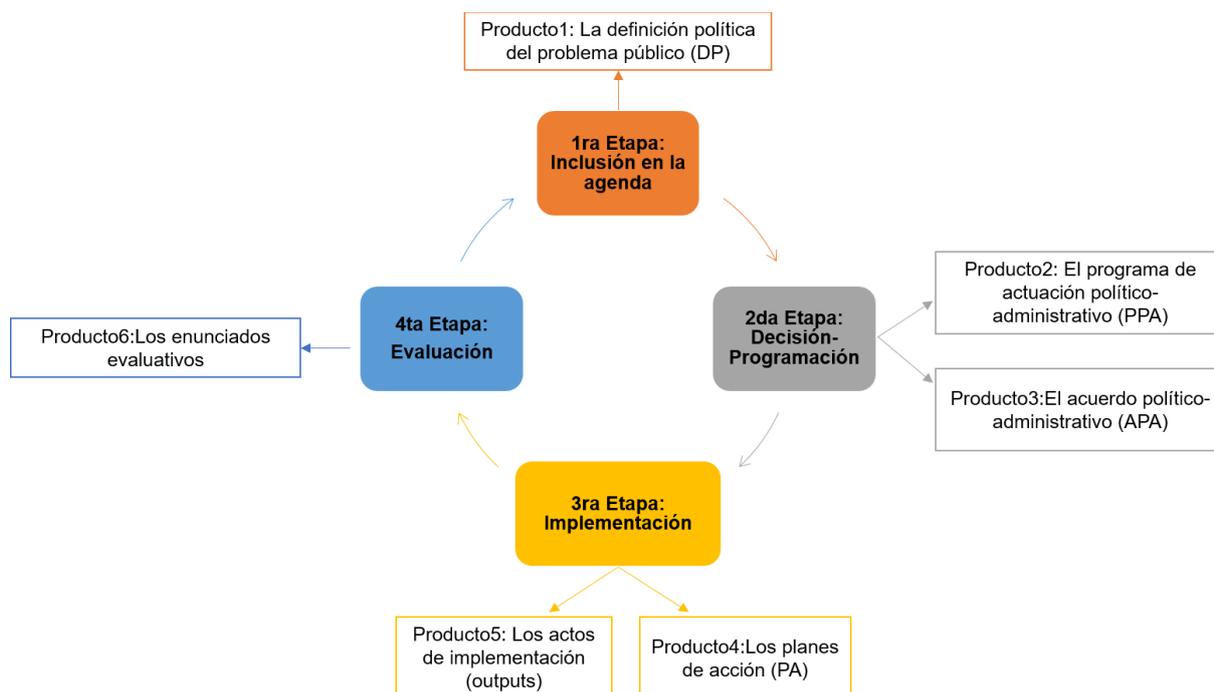
3) El acuerdo político-administrativo (APA): fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los Actores Públicos para la Implementación del programa político-administrativo.

4) Los planes de acción (PA): establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.

5) Los actos de implementación (outputs): incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos

6) Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas pretenden evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (*outcomes*) y puede permitir valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, págs. 114-115)

Figura 2: Etapas de la Política Pública y sus Productos



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008)

Finalmente, Salazar Vargas (2011), añade una serie de interrogantes, que, a su modo de ver, permiten orientar la estrategia investigativa del modelo de análisis aquí abordado:

- 1) ¿Cuál es realmente el asunto o cuestión abordado por la política pública?
- 2) ¿Cómo afecta el problema al Estado?
- 3) ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito político-administrativo escogido?
- 4) ¿Qué tan efectiva (Eficaz y eficiente) ha sido a política diseñada para atacar el problema?
- 5) ¿Es el asunto relevante a escala local, Nacional, regional o supranacional?
- 6) ¿De qué manera involucra la política a múltiples sectores administrativos y a diferentes escalas de gobierno?

2.5. A manera de resumen

En síntesis, es posible afirmar que una Política Pública constituye una serie de sucesivas respuestas por parte del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. El ciclo que la conforma se ve ampliamente influido por todos aquellos procesos de interacción con agentes externos que nutren las decisiones del Estado y consolidan la agenda gubernamental.

Aunque los actores puedan detentar ciertas capacidades de poder, es el Estado quien a través de sus estructuras o reglas enmarca dicha interacción y traza además los límites de diseño e implementación de la política. Es esta mirada permitirá estudiar la política pública como acción institucional, considerando sus flujos y contraflujos, la formación de la agenda, los actores involucrados, y las posibles motivaciones que pudieron direccionar la elección de alternativas durante el desarrollo de ciclo de la política.

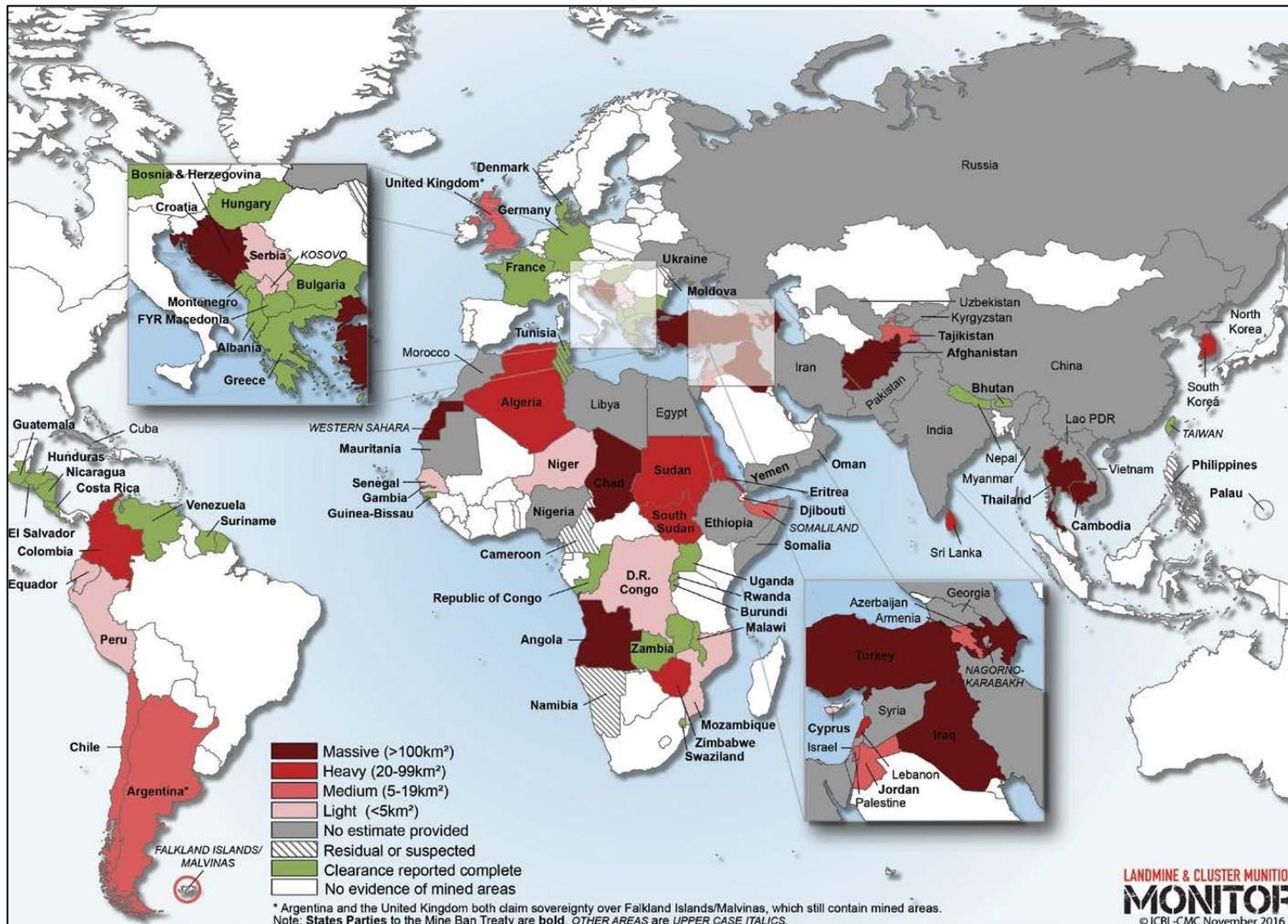
Por lo tanto, al retomar las perspectivas teóricas de mayor pertinencia para el sistema de objetivos aquí propuesto, se realiza un análisis orientado por los postulados neoinstitucionalistas a fin de construir una perspectiva que dé cuenta de los aciertos y/o fracasos de la PNAICMA. Por tal motivo, dentro de la metodología FODA desarrollada, se evidencian la relación entre Actores involucrados en la AICMA, así como de sus capacidades de poder y recursos disponibles. Todo esto, determinado por un conjunto de normas institucionales, directamente relacionado con la definición política del problema público y los planes de acción determinados para dar solución al mismo.

3. La Acción Contra Minas: Un asunto endógeno y exógeno de la agenda de la política pública en Colombia.

Hoy en día, se estima que el territorio de más de 60 países alrededor del mundo se encuentra contaminado con la presencia de minas antipersona (Mapa 1). Aunque la aparición de este tipo de artefactos, puede asociarse a la Primera Guerra Mundial, actualmente las MAP siguen haciendo parte de la estrategia militar de los ejércitos nacionales y de los GAML. Esta situación, que se repite con mayor frecuencia en países cuyo territorio es escenario de conflicto armado, dejó 8,605 víctimas (muertos y sobrevivientes) durante el año 2016 (ICBL-CMC, 2016).

De acuerdo con la ONG Campaña Internacional Contra Minas -ICBL-(por sus siglas en inglés), en el año 2016 Colombia era considerada como uno de los territorios a nivel mundial junto a Afganistán, Iraq, y Nigeria más afectados por las minas terrestres. Las más de 11479 víctimas históricas registradas en el país hasta ese año (DAICMA, S.F.b), además de otorgarle al país un lugar dentro del escalafón del *Landmine and cluster monitor*, han impulsado la interacción de múltiples actores tanto nacionales como internacionales, de naturaleza pública y del tercer sector, en favor de la Acción Integral Contra Minas Antipersona (AICMA) (ICBL-CMC, 2016).

Mapa 1: Presencia de MAP en el mundo (2016)



Fuente: (ICBL-CMC, 2016, pág. 41)

Tabla 2: Contaminación por MAP en el mundo durante el 2016

Sub-Saharan Africa	Americas	East and South Asia, and the Pacific	Europe, the Caucasus, And Central Asia	Middle East and North Africa
Massive (More than 100km)				
Angola Chad		Afghanistan Cambodia Thailand	Azerbaijan BiH Croatia Turkey	Iraq
Heavy (20-99 km2)				
Ethiopia Eritrea South Sudan Zimbabwe	Colombia	<i>Sri Lanka</i>		<i>Lebanon</i>
Medium (5-19 km2)				
Sudan	Argentina* Chile		Tajikistan UK*	Jordan Palestine
Light (Less than 5 Km2)				
DRC Mauritania Mozambique Niger Somaliland	Ecuador Perú		<i>Armenia</i> <i>Kosovo</i> <i>Nagoro-Karabakh</i> Serbia	
No estimate provided				
Nigeria Senegal Somalia	<i>Cuba</i>	<i>China</i> <i>India</i> <i>Korea,North</i> <i>Korea,South</i> <i>Lao PDR</i> <i>Myanmar</i> <i>Pakistan</i> <i>Vietnam</i>	Cyprus** Georgia*** <i>Kyrgyzstan</i> <i>Russia</i> Ukraine <i>Uzbekistan</i>	<i>Egypt</i> <i>Iran</i> <i>Israel</i> <i>Libya</i> <i>Morocco</i> Oman <i>Syria</i> <i>Western Sahara</i> Yemen
<p>Note: States Parties to the Mne Ban Treaty are indicated in bold; other areas are indicated by italics. * Argentina and the UK both claim sovereignty over the Falkland Islands/Malvinas, w hich still contain mined areas. ** Cyprus states that no areas contaminated by antiperso nnel mines remain under Cypriot control. *** The known area in Georgia is small, but there also may be mined areas in South Ossetia.</p>				

Como se puede observar en la información contenida en el Mapa 1 y la Tabla 2, Son más de 26 países alrededor del globo que reportan contaminación por MAP en sus territorios. Aun así, no se puede asegurar con exactitud el total de áreas contaminadas en el mundo, pes año tras año, de acuerdo con el ICBL, las cifras por “nueva contaminación” y “contaminación por minas improvisadas”, disparan las estadísticas. Países como Afganistán, Iraq, Chad, Angola que hacen parte de la convención de Ottawa encabezan los territorios con mayor presencia de MAP en el mundo. No muy lejos, y en la cima de los países más contaminados en Latinoamérica, se encuentra Colombia que para el 2016, junto con Iraq, encabezaba la lista de territorios con más eventos reportados y nuevas minas (improvisadas) instaladas.

Fuente: (ICBL-CMC, 2017, pág. 33)

3.1. Landmines y la agenda Sistémica: una aproximación desde el Sistema Internacional.

Tal y como se mencionó anteriormente, desde la Primera Guerra Mundial las estrategias bélicas empleadas en escenarios de conflicto han sido objeto de adaptaciones en búsqueda de su eficiencia técnica, para maximizar los impactos de un ataque. Las minas antipersona, que no han sido ajenas a este devenir, siguen siendo consideradas como una de las estrategias guerra asimétrica más efectivas. Esto llevó a que desde los años 80, se presentaran como un dilema humanitario a gran escala, generando una serie de esfuerzos interestatales por atender esta problemática. Dado lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró durante la siguiente década una “crisis global de minas terrestres”, atendiendo a las elevadas cifras de víctimas hasta entonces presentadas. Esto llevó a que encabezara las iniciativas en torno a al tema por medio del Servicio Naciones Unidas para *Actividades Relativas a las Minas* (UNMAS, por su sigla en inglés) (Cabezas Pico, Graziani Mora, & Ugarriza, 2015).

La variable situación de las Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), y Municiones Sin Explotar (MUSE) alrededor del globo, así como el impacto social derivado tanto de la sospecha de existencia como de su detonación accidental, repercutió en que Organizaciones Internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (Hernández Díaz, 2003), HALO Trust (Hazardous Area Life-Support Organisation), MAG (Mines Advisory Group), o la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL) entre otras (Cabezas Pico, Graziani Mora, & Ugarriza, 2015), fungieran como organismos de presión para que gobiernos de todo el mundo fijaran su atención en las implicaciones que este

fenómeno tenía sobre el bienestar de la población (Aguilar Atón, Cruz Gallegos, & Forero Forero, 2010).

Jody Williams, que asumió la acción contra minas desde su activismo en la ICBL, y quién fuera laureada con el premio Nobel de paz en 1997, hace referencia a tal situación al decir que *“desde la Segunda Guerra Mundial la mayoría de los conflictos en el mundo han sido conflictos internos. El arma de elección en esas guerras ha sido con demasiada frecuencia las minas terrestres, a tal grado que hoy tenemos decenas de millones de minas terrestres contaminantes en aproximadamente 70 países de todo el mundo”* (Entrevista 1, 18 de mayo de 2017)

La ICBL, que desde 1999 año tras año contribuye con estudios de tipo estadístico, y desde el 2010 representa uno de los principales actores en lo que respecta a *la acción contra minas*, ya que ha ampliado su cobertura a través de tres informes anuales: *Country Profiles, Cluster Munition Monitor, and Landmine Monitor* (Landmine and Cluster Munition Monitor, s.f.).

3.1.1. La legislación Internacional de las MAP.

Desde 1968, la necesidad manifiesta de protección a la población civil y a las fuerzas armadas se concretó en la Resolución 2444 de las Naciones Unidas que versaba sobre el Respeto de los derechos humanos en los conflictos armados y que pretendía la revisión de las armas utilizadas hasta el momento, así como sus consecuencias. Esta resolución sienta el precedente para que, en 1980, el Derecho Internacional enmarque la utilización de estos artefactos, por medio de la *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*. La convención del 80 evidencia la voluntad política de los Estados por restringir la

utilización de armas cuyos efectos no se pueden prever, a fin de controlar las consecuencias de su utilización. (Cabezas Pico, Graziani Mora, & Ugarriza, 2015)

La convención cuenta con cinco protocolos⁴, de los cuales tres están vinculados al tema que se está abordando: El Protocolo I: Sobre fragmentos no localizables, el Protocolo II: Sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos y el Protocolo V: Sobre los restos explosivos de guerra (ONU, 1980). Para el caso colombiano, esta convención fue ratificada en 1998.

De igual forma, se encuentra la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción (Convención de Ottawa) de 1997⁵, constituye el primer esfuerzo multilateral en la materia, que sienta las bases para la consolidación de las actividades relativas a minas, como prioridad de la agenda nacional colombiana desde el año 2000, cuando el país ratifica la firma de la convención.

Por su parte la Convención de Ottawa, reúne de manera concisa en su Artículo 1, algunas obligaciones generales, que consolidan la esencia del acuerdo:

1. Cada Estado Parte se compromete a nunca, y bajo ninguna circunstancia:

⁴ Para conocer el contenido de la Convención y de sus protocolos, dirigirse al texto íntegro en: ONU. (10 de octubre de 1980). Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 12 de abril de 2017, de <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/certainconventionalweapons.shtml>

⁵ Para conocer el contenido de la Convención y de sus protocolos, dirigirse al texto íntegro en: ONU. (18 de septiembre de 1997). Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción Y Transferencia de Minas Antipersonal Y sobre su Destrucción. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 25 de mayo de 2016, de http://www.cinu.org.mx/temas/asun_hum/conv_ottawa.htm

- a) emplear minas antipersonales;
- b) desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir a cualquiera, directa o indirectamente, minas antipersonales;
- c) ayudar, estimular o inducir, de una manera u otra, a cualquiera a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte, conforme a esta Convención.

2. Cada Estado Parte se compromete a destruir o a asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en esta Convención. (ONU, 1997, s.p.)

3.2. Del boom mediático al boom institucional: Las minas antipersona, un tema trascendental para un país en Conflicto.

3.2.1. Las MAP, MUSE y AEI como asunto mediático.

Las cifras que el conflicto armado interno ha arrojado a lo largo de las últimas décadas en el país, además de alarmantes son supremamente variadas. Por nombrar algunos ejemplos, el desplazamiento encabeza las estadísticas con 7'344.917 de personas afectadas, seguido por homicidios y amenazas, cuyas cifras ascienden a 994.043 y 376.552 víctimas históricas respectivamente hasta el primero de febrero de 2018. Por su parte, las MAP, MUUSE y AEI ocupan el décimo (10) lugar dentro del ranking nacional de hechos victimizantes asociados al conflicto armado, con un total acumulado de aproximadamente 13.454 víctimas (incluidos sobrevivientes) (UARIV, 2018).

Aunque la presión internacional, derivada de la adhesión del Estado colombiano a la convención de Ottawa en el año 97 se empezaba a sentir en el país, esta problemática

no hacía parte de la agenda de los medios de comunicación, dado que en perspectiva comparada con otros hechos victimizantes, no resultaba realmente significativo en cuanto a víctimas se trataba. Fue hasta el año 2000, cuando el uso de MAP, MUSE y AEI empezó a figurar en la prensa nacional.

El hecho conocido como “el collar bomba”⁶, puso en evidencia la degradación de la guerra que vivía el país, pues mostraba de forma clara la capacidad de manipulación de explosivos por parte de los GAML, así como la flagrante violación del DIH al perpetuar sus ataques hacia la población civil. Pese a que esta situación, puede asociarse directamente al uso de AEI, establece un punto de partida para que los medios de comunicación releven el carácter hechizo y artesanal de la fabricación de minas antipersona y artefactos explosivos en el país, y vuelvan sus ojos hacia las miles de víctimas del fenómeno en cuestión.

La visibilización de esta problemática gracias a las progresivas apariciones de víctimas en la prensa, sumada la labor de las ONG nacionales en contra del uso de minas y al respaldo de artistas y personalidades, incidió de manera contundente en la ratificación de la convención en el año 2000, y a su posterior entrada en vigor en el año 2001. Si bien, en ese momento el lugar que estos artefactos ocupaban dentro de las estadísticas nacionales no cambiaba de manera sustancial respecto a la posición actual (dado que el porcentaje de víctimas por este hecho rondaba el 0,1% del total general de afectados), era suficiente para ubicar al país como uno de los territorios

⁶Se conoce como “el hecho del collar bomba” al episodio que tuvo lugar en el año 2000 en un municipio del departamento de Boyacá en Colombia, en el que GAML instalan un artefacto explosivo alrededor del cuello de una campesina. Fue, además, el primer hecho asociado al conflicto armado en el que se perpetuaba una agresión directa a la sociedad civil, que fue transmitido en directo por los noticieros nacionales. Para una mirada rápida y contextual del “hecho del collar bomba” dirigirse a <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-collar-del-terror/42339-3>

más afectados y con más víctimas civiles y militares alrededor del mundo. Por tal motivo, y orquestado por los elementos anteriormente mencionados, es que las actividades relativas a minas surgen como tema importante dentro de la agenda del gobierno nacional, y se empiezan a direccionar esfuerzos institucionales para dar solución al problema.

3.2.2. El salto de la AICMA: de los medios al buró del presidente.

Colombia es un de país en donde la concreción del derecho reconocido se hace irrisoria con la tramitología que desarrolla. la ley. Nominalmente presenta la solución apropiada a muchas de las problemáticas que lo aquejan, sin embargo, se le ha dado tanta importancia a su cumplimiento línea a línea, que termina ahogando los procesos que de ella se derivan y por los cuales fue sancionada. A esta tramitología se suma la tendencia a la formulación de políticas como contingentes de las problemáticas sociales, orientando su respuesta de manera reactiva y/o punitiva.

La PNAICMA nace en medio de una época de aumento exponencial del conflicto armado en Colombia y en el punto más álgido de víctimas, tanto civiles como uniformadas por efecto de las MAP, MUSE y AEI. El abandono de zonas de producción agrícola, de escuelas, de caminos de tránsito y vías de comunicación entre los pueblos, así como la afectación de bienes y servicios ambientales, del capital social, individual y comunitario de las poblaciones con presencia o sospecha de minas, refirmaban la necesidad de una Política Pública que, desde el orden nacional, elevara el tema a la agenda de gobierno.

Para el año 2009, la cuestión de las minas antipersona en el país se había hecho notar como asunto público de atención urgente, con competencia repartida (Compartida) entre el gobierno nacional y la jurisdicción de los gobiernos locales. El hecho de

convertirse en Política Pública de orden nacional demandaba que el entonces Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, realizara ajustes en su institucionalidad a fin de poder cumplir con su rol como ente coordinador de la AICMA, y por ende con los compromisos adquiridos con las comunidades a través de la PNAICMA.

De este modo, dentro de los múltiples esfuerzos que las autoridades nacionales emprendieron con el fin de dar cumplimiento con la política formulada en la materia, se emprende la segunda etapa de un proyecto orientado al fortalecimiento institucional de la AICMA, que había sido financiado por la UE y cuya primera fase había concluido en el año 2009. Aunque esta segunda versión del proyecto buscaba que el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no se viera obstaculizado por la contaminación del territorio con MAP, AEI o MUSE, mantenía como propósito paralelo, la consolidación de la capacidad institucional de la DAICMA para fungir como garante de la Acción Contra Minas.

Particularmente, el PF que había sido formulado en el marco de la PNAICMA, respondía de forma simultánea tanto a una necesidad coyuntural para atender los problemas derivados de la presencia de estos artefactos explosivos en los territorios, como a necesidades preventivas, orientadas al fomento de comportamientos seguros y al cabildeo contra la utilización de minas antipersonal.

Dentro del ciclo del proyecto, se marcaron dos formas de hacer política pública identificadas en las etapas de formulación y ejecución o implantación respectivamente. Para el primer caso, el proyecto se enfrentó a una etapa *Top-Down*, en la cual, los lineamientos para la renovación del convenio de cooperación con la UE y para la formulación del proyecto, fueron determinados con base en el vigente PND, La PNAICMA, y la estrategia país de la UE para Colombia. Esta labor fue desarrollada

por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y el DAPRE, pero recaía en la DAICMA la responsabilidad de su ejecución. En cuanto a esta última etapa, el enfoque territorial y diferencial con el cual se formuló el proyecto demandaba una serie de procesos de toma de decisiones en torno a su adaptación a escenarios departamentales y municipales. Así, por medio de una estrategia participativa, integradora e innovadora, se logró ajustar la estrategia nacional a través de metodologías ascendentes o *bottom up*. En esta etapa, la DAICMA actuó como puente entre las directrices emitidas desde el gobierno nacional y las peticiones de comunidades locales, a fin de dar prioridad a las necesidades territoriales y a los recursos endógenos disponibles en las zonas que se beneficiarían del proyecto.

A nivel nacional, tanto *policy como desicion makers* eran conscientes que la puesta en marcha del PF requería del trabajo intersectorial de múltiples actores para el desarrollo de actividades específicas. Al ser la responsable de la Acción Contra Minas en el país, la DAICMA asumía la tarea de coordinar a nivel territorial los procesos adelantados por los *stakeholders* de la política.

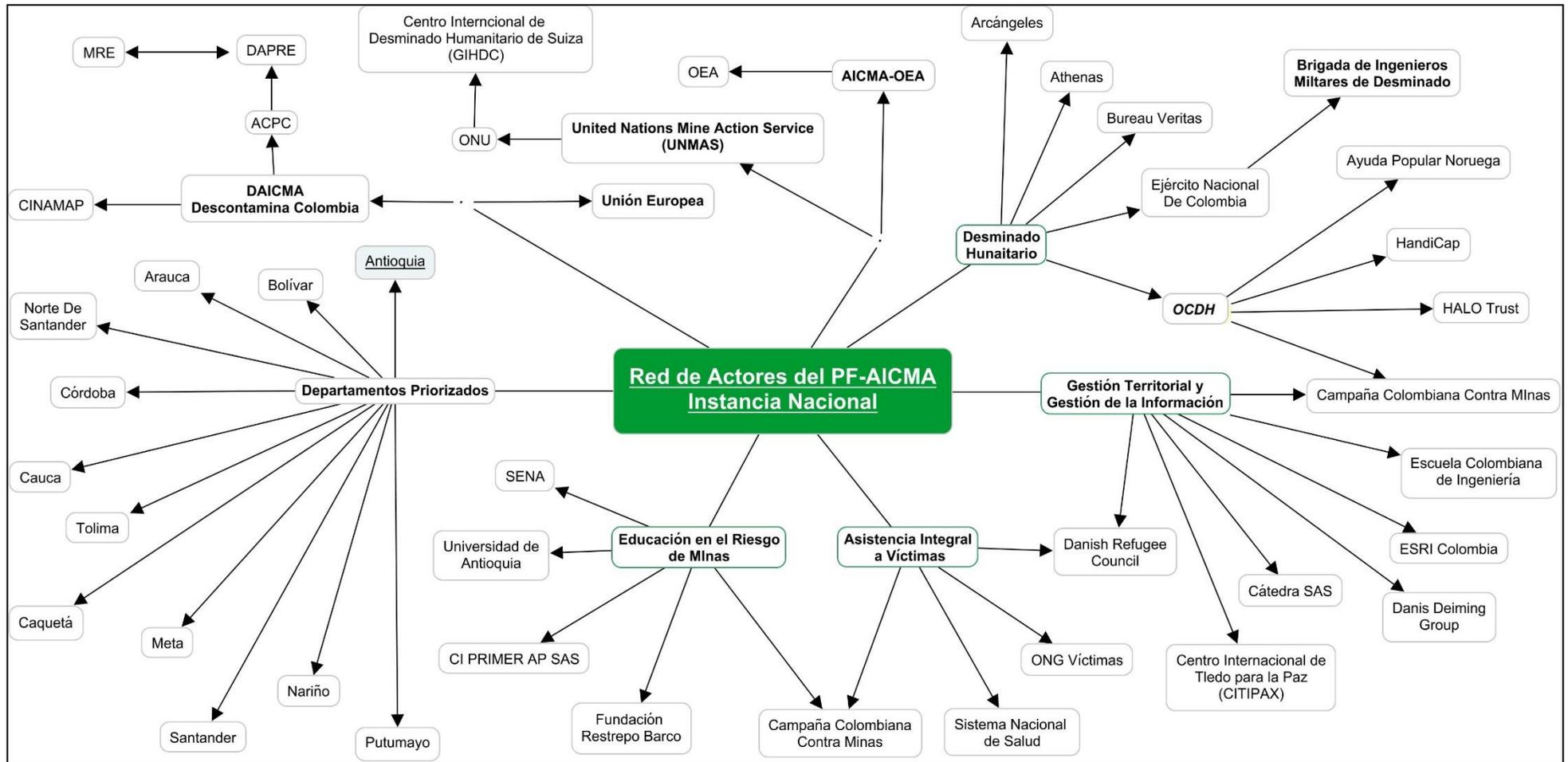
Tal y como se menciona en el Informe final de la UE, las autoridades nacionales y el Cooperante Internacional, centraron su atención de manera particular en la fase de implementación del proyecto. El logro a nivel territorial de los objetivos que habían sido diseñados en instancias nacionales demandaba coordinación, complementariedad y coherencia de los actores encargados de su ejecución, así como de sus acciones; de igual forma, era indispensable que las labores emprendidas en el marco del proyecto estuvieran totalmente alineadas con los preceptos de la política pública nacional.

La red de actores vinculados de manera general al proyecto era amplia y diversa. Tal y como se presenta en la Figura 3, los actores parte de del PF, incluían

Organizaciones de la sociedad civil, universidades, instituciones y autoridades gubernamentales en sus diferentes niveles, Cooperantes internacionales (de orden público y privado) así como los beneficiarios directos, organizados de acuerdo a su participación en cada uno de los componentes propuestos dentro de las Actividades Relativas a Minas. Por tal razón, los resultados derivados de las actividades propias de cada uno de ellos sólo podían ser consideradas en conjunto para evidenciar el impacto esperado.

En términos prácticos, la implementación del Proyecto se obtiene a través de un conjunto de organizaciones, empresas y/o consultores que desarrollan diversos objetos contractuales, los cuales buscan resolver diferentes situaciones problemáticas, que en conjunto configuran el problema público (Comisión Europea, 2017, págs. 40-41)

Figura 3: Red de Actores del PF a nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (Comisión Europea, 2017; DAICMA, S.F.f)

3.2.3. La AICMA, una prioridad de la agenda institucional en Colombia

En Colombia, la agenda de gobierno guarda estrecha relación con los lineamientos estratégicos formulados por el presidente de la República y su equipo de Gobierno, por medio del Plan Nacional de Desarrollo (PND). De acuerdo con las disposiciones normativas de orden constitucional, el PND contiene los “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno” (Gómez Sierra, 2008).

El asunto de las MAP y su atención integral es un tema que ha venido ganando fuerza dentro de la agenda institucional desde el año 1990 cuando se inicia la recopilación de los primeros datos en torno a la contaminación por MAP y MUSE. Esta actividad, en cabeza del Sistema de Gestión de Información sobre Actividades Relativas a Minas Antipersonal (IMSMA), consolida desde entonces los registros en torno a la problemática y es considerado como uno de los principales referentes estadísticos en el país. Es entre los años 1999 y 2000, el tema se inserta de manera contundente en la agenda nacional de gobierno, con el compromiso que se adquiere internacionalmente por medio de la ratificación de la Convención sobre ciertas armas convencionales y la Convención de Ottawa respectivamente.

La voluntad política del gobierno por atender este fenómeno se hace tangible con dos hechos puntuales. En primera instancia, la creación de una institución nacional a nivel de la Presidencia de la República encargada de la coordinación de la política nacional en el en el año 2001 (Hoy en día es conocida como la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – Descontamina Colombia -DAICMA-). Como segundo gesto, está en 2009 la constitución del Batallón de Ingenieros de Desminado Humanitario.

La repercusión que tiene la instalación y detonación accidental de MAP, AEI y MUSE sobre la sociedad civil y la fuerza pública colombiana⁷, ha hecho que los esfuerzos gubernamentales establecidos desde la DAICMA Como Política Nacional, estén orientados al desminado y destrucción de minas, así como a la recuperación del capital social y físico en los territorios afectados. De este modo, como medida preventiva de atención, el gobierno ha implementado bajo las líneas de acción propuestas en la política pública, labores de capacitación, acompañamiento y atención a poblaciones involucradas en el desarrollo de procesos de Desminado Humanitario (DH) y Educación en el Riesgo de Minas (ERM), con el objetivo de construir un clima de confianza al interior de las comunidades, que permita la reproducción de prácticas orientadas a la mitigación de los impactos social, económico y ambiental generado por las minas antipersonal.

Tras los diálogos de paz y la posterior firma del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, logrado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC-EP), ésta problemática de tipo doméstico, adquirió fuerza en plano internacional, propiciando escenarios de cooperación con otros gobiernos y con organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática, para fortalecer el trabajo planteado desde la política Nacional.

Así, como lo indica Angélica Franco (Franco Gamboa, 2013a), el fenómeno de las minas en el país representa un acontecimiento que “fractura personas, familias y universos simbólicos” (pág. 116), por lo que se ha procurado que los esfuerzos encabezados desde el gobierno nacional, consideren como insumo fundamental para

⁷ De acuerdo con el Artículo 216 de la Constitución Política de 1991 de la República de Colombia, la fuerza pública está integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

la política, la perspectiva de la experiencia de la víctima y la adaptación de las prácticas de los actores sociales e institucionales frente a las consecuencias derivadas de este.

La atención integral a víctimas de minas antipersona (AIV) y otros artefactos, se ha convertido en asunto de gran importancia en la agenda de la nación, debido a que además de la siembra de estos artefactos en corredores estratégicos y campamentos, se registran casos de minado en escuelas, fuentes de agua, áreas comunales, zonas de cultivos y en caminos de acceso a las comunidades (Escuela Nacional Sindical (ENS); Red Juvenil de Medellín; Corporación El Solar; Ruta Pacífica de las Mujeres de Antioquia; Corporación Vamos Mujer; Corporación Para la Vida Mujeres que Crean; Mesa de Trabajo por los Derechos Humanos del Oriente, 2007). Esta situación, adquiere mayor relevancia gracias al peso que le otorga a la atención a víctimas, pues es concebida (por gran parte de la población colombiana, víctimas directas e indirectas, y por el mismo gobierno) como una situación que reproduce las desigualdades sociales y económicas en el país, pues “los cuerpos que estallan en Colombia, incompletos, amorfos o mutilados, son la encarnación de una nación escindida” (Franco Gamboa, 2013b)

3.2.4. Actividades relativas a minas en El Plan Nacional de Desarrollo.

Para poder abordar la PNAICMA como política pública nacional, es menester ubicarla dentro de los lineamientos que se establecen en Plan Nacional de Desarrollo (PND), pues permiten determinar el grado de importancia que la situación merece a los gobiernos de Turno. A continuación, se hará un breve repaso por los PND de las últimas dos administraciones y que actualmente se encuentra vigente, atendiendo a los momentos de formulación de la política, de transición hacia un nuevo escenario de AICMA y a la consolidación del mismo de cara al Posconflicto.

3.2.4.1. “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010)

En el marco del PND de la segunda administración Uribe Vélez (2006-2010), que se formula la Política Nacional De acción Contra Minas Antipersona, con vigencia hasta 2019. Este PND, denominado “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, daba continuidad a las prioridades establecidas en el cuatrienio anterior: la Seguridad democrática, la equidad social, el crecimiento económico y ambientalmente sostenible y el mejoramiento del Estado, e incorpora consideraciones de desarrollo regional, a través de una lógica transversal que incentive políticas sectoriales bajo el principio de universalidad, a fin de evitar la creación de rentas sectorialmente excluyentes. (DNP, 2007)

En concordancia con lo anterior, el PND 2006-2010, estableció la Acción integral Contra Minas, como una de las líneas de acción dentro de la política de “reconciliación”. Así, se determinó que la AICMA, incluida la mitigación del riesgo derivado de la presencia y/o sospecha de minas, actuara como elemento para la reconciliación y la reparación a víctimas directas e indirectas de la violencia ejercida por Grupos al Margen de la Ley (GAML) (DNP, 2007)

En resumen, este PND establecía que, para la consolidación de la PNAICMA como política de Estado, era necesaria la atención en el mediano plazo de cuatro frentes a considerar:

- 1) cumplimiento de la Convención de Ottawa;
- 2) prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP;
- 3) atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP; y
- 4) adecuación institucional y seguimiento y evaluación. (DNP, 2007, págs. 93-94)

3.2.4.2. “Prosperidad para todos” (2010-2014).

Es durante el primer periodo de gobierno del actual mandatario colombiano, Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014), que se formula el PND: “Prosperidad para Todos”. Este documento, daba continuidad a los ejes de sostenibilidad ambiental y de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, y a su vez, introducía una visión que consideraba como fundamentales la innovación en las actividades productivas, la reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades existentes en el país, así como una mayor relevancia en el plano internacional. Finalmente, el PND 2010-2014, articulaba la idea de un buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano, con una estrategia de igualdad de oportunidades para toda la población nacional. (DNP, 2011).

A efectos del presente trabajo, resulta conveniente enfatizar en el rol que el PND otorga al Estado en la cristalización de la visión de desarrollo en él propuesta. Así, se considera que

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, Pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado Es quien despeja el camino -fija Las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general, son quienes lo construyen y lo recorren. (DNP, 2011, pág. 24)

De este modo, el gobierno de turno estableció que la AICMA constituiría uno de los ejes fundamentales en la línea de acción referente a los temas de Derechos Humanos (DD. HH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) y Justicia transicional. Para esto,

adoptó como mecanismo de atención a víctimas, un enfoque diferencial alineado con el enfoque de derechos (rector de la PNAICMA). Así, con el objetivo de garantizar el derecho a la vida, la integridad, la libertad y seguridad de la población colombiana, el PND daba un énfasis particular a comunidades afectadas por MAP, MUSE, REG y AEI, poblaciones víctimas de desplazamiento forzado, niñez, infancia y juventud, así como a grupos étnicos y sus autoridades tradicionales. (DNP, 2011)

De igual manera, el Estado colombiano incluyó dentro de sus lineamientos de política internacional, la contribución a la paz y la seguridad internacionales como un tema relevante en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales. Lo anterior, tenía como finalidad, obtener respaldo desde los diferentes organismos Internacionales para la consolidación y mantenimiento de la paz en el país. En este sentido, el gobierno proponía visibilizar los casos exitosos y las experiencias recabadas a lo largo de la historia de conflicto interno, así como sus capacidades técnicas y operativas relacionadas con la seguridad; la erradicación de las minas antipersonal; y la ruta de atención integral a víctimas. El PND, resaltaba el ejercicio este principio de su política exterior, como fundamental para el fortalecimiento y diversificación de la cooperación internacional del país, para afianzar las relaciones geoestratégicas e impulsar la integración regional, sin descuidar el desarrollo nacional y los esfuerzos para la terminación del conflicto interno. (DNP, 2011)

3.2.4.3. “Todos por un nuevo país” (2014-2018).

Con la segunda administración del presidente Juan Manuel Santos (2014-2018), se logra tratar dentro del PND de manera puntual y separada de otros asuntos vinculados al conflicto armado, la problemática de las MAP, MUSE, REG y AEI. Atendiendo la coyuntura nacional, producto de las negociaciones de paz con las FARC-EP, el gobierno establece como espina dorsal de su plan de desarrollo la construcción de

una Colombia en paz, equitativa y educada. De este modo, se espera que, con la consolidación y mantenimiento de la paz, la sociedad y el Estado puedan focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y la cualificación del capital humano para la generación de ingresos y de empleos de calidad, el desarrollo del país y el cierre de ciclos violentos. Igualmente, el gobierno estableció que el fortalecimiento del Estado social de derecho sería uno de los retos de mayor envergadura para el actual cuatrienio, como garantía para el cumplimiento y ejercicio de los derechos de las víctimas y como aporte para la transición a la paz. (DNP, 2015)

En ese orden de ideas, los lineamientos de la AICMA establecidos en la política Nacional, se articularon con lo dispuesto en el PND, y se consolidaron como eje fundamental de la estrategia de reparación a Víctimas. Así, valiéndose de la complejidad de la situación de las MAP en Colombia, se trazó una ruta orientada a la superación de brechas originadas por el conflicto y al goce efectivo de derechos de las víctimas, que, en deber ser, apuntaba a la articulación de acciones de DH, ERM y asistencia integral a víctimas.

Con ello, se fortalecerá la capacidad de respuesta frente a las comunidades que hoy se encuentran expuestas al riesgo derivado de minas y otros artefactos explosivos con características similares. Así mismo, las acciones aquí señaladas permitirán avanzar en la construcción del conjunto de garantías de no repetición para evitar que las minas comprometan el bienestar de todos los habitantes en un escenario de posconflicto. (DNP, 2015, pág. 535).

Dada la importancia que el gobierno del actual presidente otorgó de manera explícita en su PND a las actividades relativas a minas, la DAICMA en trabajo intersectorial con la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad (ACPC), se

encargó de la confección del plan estratégico (2016-2021): “La acción Integral contra Minas Antipersonal para la Construcción de Paz territorial”⁸. Considerando a la PNAICMA como un “Blanco Móvil”⁹, el documento articula los estándares enunciados en la política prevista para el periodo 2009-2019, con los acuerdos alcanzados -hasta la fecha de su formulación- en el marco del proceso de negociación de la paz, para establecer acciones concretas que tuvieran como resultado la reparación integral a las víctimas, la recuperación de los territorios para su uso efectivo por parte de las comunidades y la reconstrucción y/o generación de condiciones de vida digna en esos territorios recuperados por la institucionalidad. (DAICMA- ACPC, 2016)

En consecuencia, el Plan Estratégico estableció algunos objetivos esenciales para la ACIMA, en los que se adaptaba la visión 2009-2019 y se sentaban algunas bases para la reformulación de la política hasta 2021. Las aspiraciones allí consignadas asumían cuatro frentes: 1) Fortalecimiento Institucional para la regulación de actores de la AICMA, 2) Consolidación de un Sistema de Gestión de la Información, claro, oportuno y proveniente de los territorios, 3) Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Territorial de la AICMA y 4) Promoción para el incremento de la capacidad del DH y la ERM. (DAICMA- ACPC, 2016)

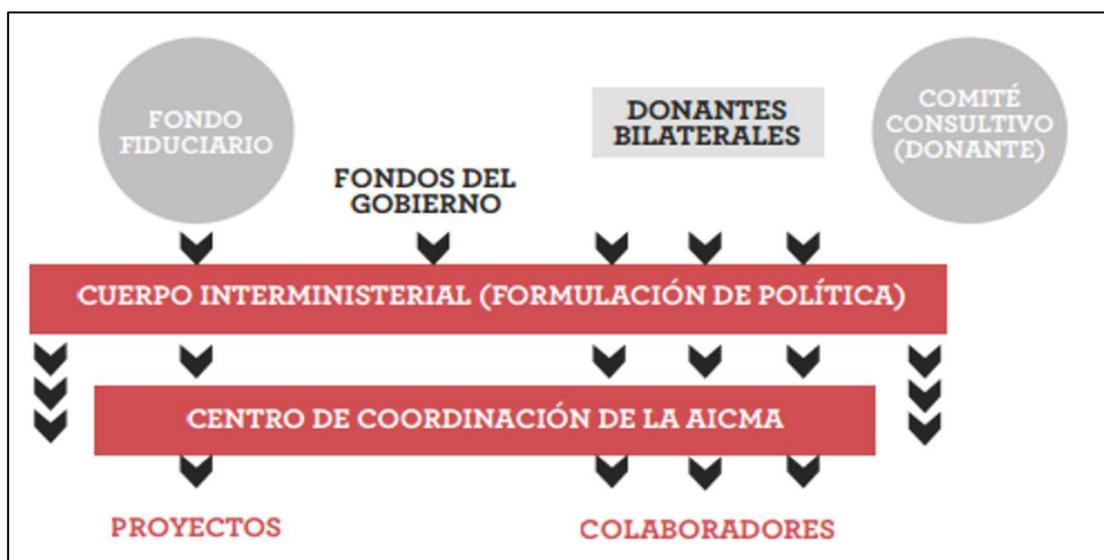
⁸ Para conocer el contenido completo del plan estratégico (2016-2021) dirigirse a: Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado el 30 de marzo de 2017, de Mesa de Conversaciones: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

⁹ De acuerdo con Roxana Mazzola (2012), Este carácter es producto de las dinámicas propias de la política, en tanto se percibe como cambiante ante los hechos que se puedan suscitar tanto al interior del gobierno como fuera de él, y a las formas de interrelación que éste tiene con otros actores involucrados.

3.2.5. Marco Institucional de la Acción Integral contra Minas Antipersonal en Colombia

Dando cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano, y atendiendo a las particularidades que han tenido lugar en el proceso de institucionalización de la AICMA en el país, se ha replicado el modelo concebido internacionalmente (Figura 4) en el que “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” (DAPRE, 2014, pág. 28)

Figura 4 Modelo general de la estructura nacional de actividades relativas a minas



Fuente: (DAPRE, 2014, pág. 29)

3.2.5.1. La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA)

Históricamente, las labores de coordinación y regulación de las actividades relativas a minas en Colombia estuvieron a cargo del Observatorio de Minas Antipersonal y, posteriormente, del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas

Antipersonal. Como reflejo de la voluntad política del Estado, el gobierno nacional dispone en el año 2014, la creación de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA) a la cual se le asigna la función de Coordinación Nacional de la AICMA.

La legislación nacional en la materia (Tabla 3) establece que la DAICMA es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad (Figura 5) .De acuerdo con Libardo Rodríguez (2016), el DAPRE, así como los demás departamentos administrativos, son organismos de la administración nacional central, que tienen la misma jerarquía que los ministerios, pero más técnicos y especializados, y tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen. La creación de esta dirección supone el compromiso institucional del Estado colombiano de fortalecerse institucionalmente y lograr así la articulación encaminada a la respuesta efectiva frente a la amenaza derivada de las MAP, MUSE y AEI. (DAICMA, S.F.a)

Tabla 3: Reglamentación DAICMA

Norma	Asunto
Decreto 2150 del 12 de junio de 2007	Por el cual se crea un Programa Presidencial en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.
Decreto 1649 del 02 de septiembre de 2014	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Se otorga la calidad de "Dirección" al Programa Presidencial para la AICMA y describen sus funciones como tal.
Decreto 724 del 02 de mayo de 2016	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Se dispone que la DAICMA será una dependencia de la ACPC.

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAPRE, 2014)

De acuerdo con lo dispuesto en la ley, serán competencia de la DAICMA, la coordinación de la PNAICMA, así como la formulación de planes, programas y proyectos que en el marco de la política pública den respuesta a las necesidades de la AICMA. De mismo modo, estará dentro de las funciones de la Dirección, la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones relativas a minas y el mantenimiento de la base del Sistema de Información de Acción Contra Minas.

Al actuar como máxima autoridad técnica a nivel nacional en la materia, a esta dependencia de la ACPC corresponden todos aquellos aspectos que demanden el cumplimiento de tratados y convenciones internacionales firmadas y ratificadas por el gobierno nacional incluyendo lo referente al DH; asistencia y rehabilitación a víctimas; destrucción de minas almacenadas; campañas de concientización y educación de la población civil (ERM). Asimismo, es responsable de la recopilación, sistematización, centralización y actualización de la información consignada en el IMSMA a nivel nacional, que servirá como insumo para la formulación de los estándares nacionales de la AICMA, y como referencia dentro del sistema control de calidad para medir el impacto de las actividades que se desarrollen en el país en el tema de minas. (DAPRE, 2014).

Por tal motivo, las líneas estratégicas que la DAICMA traza en torno a la Política Nacional, están orientadas bajo cinco principios fundamentales:

- 1) El enfoque territorial y diferencial, a través del cual son consideradas las necesidades y requerimientos de las comunidades, de acuerdo con las vocaciones de los territorios y sus particularidades, 2) La Integralidad (intersectorialidad e interjurisdiccionalidad), para permitir el concurso de todas las instituciones con competencia en AICMA, tanto del ámbito nacional como territorial (autoridades

locales), 3) Respuesta rápida (Capacidad de), pertinente y oportuna para responder de manera efectiva a los retos institucionales, territoriales y comunitarios, 4) Participación e Inclusión en la AICMA de las comunidades, las autoridades locales y los actores relevantes (Gobierno relacional) y 5) Flexibilidad e innovación, en tanto la Política debe adaptarse a los nuevos retos que surjan en torno a la AICMA, para la implementación de la política pública en los diferentes niveles de gobierno. (DAICMA, S.F.a)

“En la presente vigencia 2017, se ha expedido el Decreto 672 el cual asigna a esta dependencia la denominación: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – Descontamina Colombia, en cuyas funciones adicionales, deposita lo dispuesto por la Ley 1753 de 2015 del Plan Nacional de Desarrollo, que corresponde a responsabilidades propias de Autoridad Nacional en materia de AICMA, resaltando como principales: 1) La formulación del Direccionamiento Estratégico de la AICMA para el desarrollo de la Política Pública, 2) La coordinación y monitoreo en el orden nacional y territorial a la AICMA, mediante la aplicación de lineamientos técnicos y mecanismos de regulación de actores estatales y no estatales, 3) La elaboración y coordinación de la estrategia nacional en esta materia, 4) La acreditación de las organizaciones que desarrollen ERM y 5) Servir de fuente oficial de información en AICMA” (Entrevista 2, 22 de mayo de 2017).

Figura 5: Estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

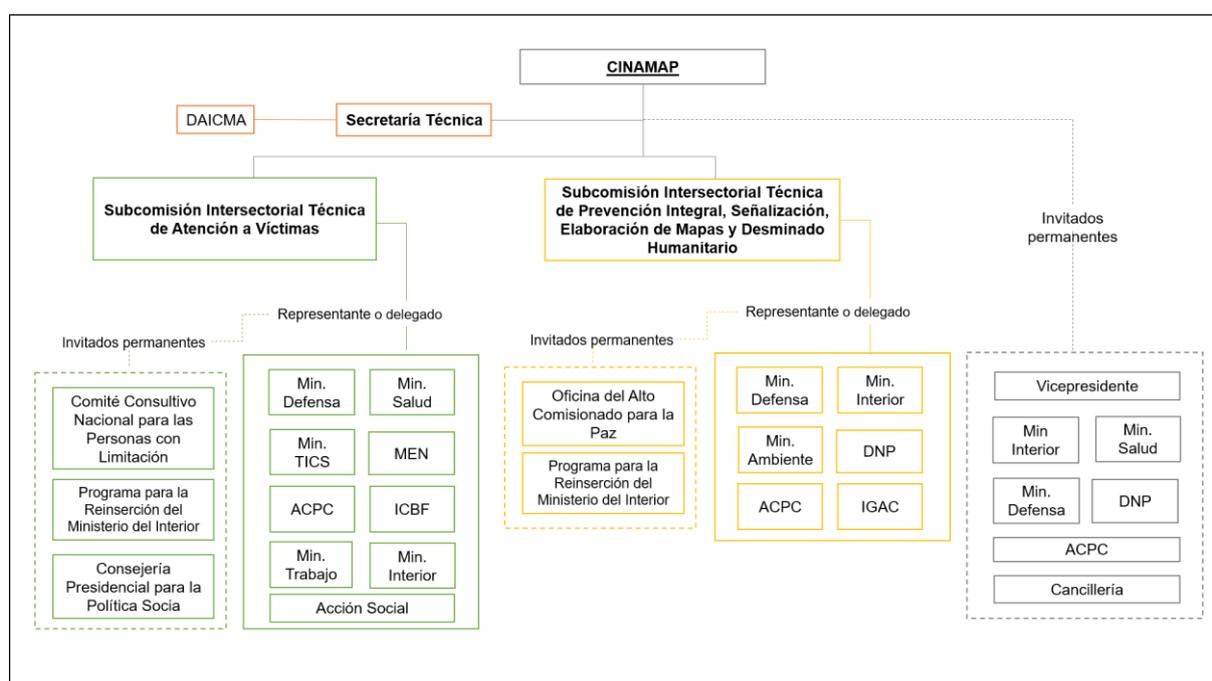


Fuente: Presidencia de la República. (S.F.). *Organigrama DAPRE*. Recuperado el 12 de abril de 2017, de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/Paginas/Organigrama.aspx>

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

De acuerdo con el modelo general de la estructura nacional de actividades relativas a minas, existe una instancia interministerial que asume el rol de Autoridad Nacional de Minas y es la encargada de la formulación de la Política Nacional. Se hace referencia a la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Contra Minas Antipersonal (CINAMAP). Dada la naturaleza y organización de la CINAMAP (Figura 6), hacen parte de su labor el diseño y presentación ante el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) del DNP, de las medidas nacionales de aplicación de la Convención de Ottawa, así como la verificación del cumplimiento de tales medidas.

Figura 6: Organigrama CINAMAP



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAPRE, 2014)

Del mismo modo, la ley (Tabla 4) establece que la comisión estará liderando junto con la DAICMA, los procesos de cooperación entre el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, por lo que actúa como cara visible del país ante la

comunidad en plano doméstico y en el exterior en lo referente a las actividades relativas a minas. Atendiendo a su carácter de interministerial y coordinadora nacional de la AICMA, es la encargada de integrar a las actividades desarrolladas desde la instancia técnica (en calidad de asesor) a las personas y organizaciones, que considere pertinentes para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los diferentes niveles de gobierno. Igualmente, es competencia de la Comisión solicitar a los organismos encargados, la designación de “Misiones Humanitarias Nacionales para verificación de hechos y formulación de recomendaciones” y evaluar los informes presentados por la Misión Humanitaria respectiva. (DAPRE, 2014)

Tabla 4: Reglamentación CINAMAP

Norma	Asunto
Ley 759 del 25 de julio de 2002	Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
Decreto 3750 del 10 de octubre de 2011	Por medio del cual se reglamenta el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010, “Por la cual se proroga la Ley 418 de 1997”, que consagra unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. (prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2007, Ley 1421 de 2010). Este decreto establece algunas funciones para la CINAMP.

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAPRE, 2014)

3.2.6. La Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersona

Los indicadores sociales en Colombia constituyen una cuestión particular en relación con los demás países de la región, debido al impacto negativo que el conflicto armado interno -dentro de muchos otros factores- ha tenido sobre ellos.

De acuerdo con Alejo Vargas Velásquez (2009), resulta de los niveles de degradación en las prácticas que los grupos ilegales alzados en armas han llevado a cabo en el marco del conflicto en Colombia; a lo que se suma, la dificultad/precariedad con la que

el Estado en sus diferentes niveles de gobierno ejerce el control de los monopolios clásicos a los que aspira en una sociedad moderna.

Esto los ha convertido en uno de los asuntos que requiere mayor atención por parte del gobierno en los diferentes niveles administrativos, en virtud de que la vigencia del conflicto (más allá de los acuerdos de paz recientemente alcanzados) distorsiona¹⁰ las políticas públicas en los diferentes momentos de su ciclo, y aleja los esfuerzos institucionales del objetivo de contribuir con la mejora del panorama social general de la nación.

De este modo, los programas sociales que tienen como objetivo la reintegración de las partes asociadas al conflicto (víctimas y desmovilizados de los GAML) a dinámicas propias de la sociedad civil, se han enfrentado al reto que implica su diseño, ejecución y puesta en marcha en medio de una realidad permeada por el conflicto. Tal es el caso de la Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (2009-2019) que a continuación se detalla.

3.2.6.1. La PNAICMA (2009-2019) como política de Estado.

Guardando coherencia con los esfuerzos multilaterales en la materia, el gobierno colombiano sienta las bases legales y administrativas (Tabla 5) para la consolidación de las actividades relativas a minas y para su inclusión como prioridad dentro de la agenda nacional institucional. Como complemento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, ONG de orden nacional como así como colectivos de víctimas, se insertaron en lo que Fleury (2002) llama “dinámica

¹⁰ De acuerdo con Vargas (2009), en sociedades fragmentadas, polarizadas o en presencia de conflicto armado (Como el caso colombiano) esta distorsión se presenta en doble vía: por un lado como consecuencia de un Estado débil incapaz de llenar vacíos (que en la mayoría de los caos son ocupados por GAML), y por el otro lado una sociedad que atemorizada por el conflicto, ve coartada su libertad de acción. (pp. 126-127)

relacional”, permitiendo la interpelación y enfrentamiento de actores (Públicos y privados) con el objetivo de que la PNAICMA, respondiera de forma pertinente a la necesidad de brindar atención a las personas y comunidades afectadas, fortalecer el tejido social de las víctimas y fomentar comportamientos seguros en torno a la problemática. Igualmente es importante resaltar, que la relación entre el gobierno y otros actores vinculados a la política pública constituye un espacio (que, aunque es de naturaleza conflictiva), estimula el que converjan los intereses de las partes involucradas y se establezcan los lineamientos que darán curso a la Acción Contra Minas.

Tabla 5:Reglamentación AICMA

Norma	Asunto
Ley 418 de 1997	Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones” (prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2007, Ley 1421 de 2010, 3750 de 2011, Ley 1738 de 2014).
Ley 469 de 1998	Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, hecha en Ginebra el diez (10) de octubre de mil novecientos ochenta (1980), y sus cuatro (4) protocolos”
Ley 554 del 14 de enero de 2000	Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del empleo, Almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción", hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997.
Ley 759 del 25 de julio de 2002	Por medio de la cual se dictan normas para dar cumplimiento a la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersonal.
Decreto 3990 de 2007	Por el cual se reglamenta la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, las condiciones generales del seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, Soat, y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1290 de 2008	Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía administrativa para las víctimas de los Grupos Armados Organizados al margen de la Ley.
Ley 1448 del 10 de junio de 2011	Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1019 del 19 de mayo de 2015	Por el cual se dictan las disposiciones para implementar el “Acuerdo sobre limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) y Municiones sin Explotar (MUSE) o Restos Explosivos de Guerra (REG) en general”, suscrito el 7 de marzo de 2015 por el Gobierno Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAPRE, 2014)

Así bien, la PNAICMA, parte del objetivo de

[...] procurar que el desarrollo humano, socioeconómico y sostenible de las comunidades no sea obstaculizado por la contaminación del

territorio con MAP, AEI o MUSE [...] para apoyar la construcción de alternativas de desarrollo y superación de la pobreza para las comunidades más afectadas por este problema. (Presidencia de la República de Colombia, 2008, pág. 38)

Por tal motivo, según el documento base de la PNAICMA (Presidencia de la República de Colombia, 2008) para la caracterización de las víctimas de dichos artefactos y su definición como beneficiarias de los programas subyacentes a la política pública, se emplea un enfoque de vulnerabilidad, que en función del riesgo o probabilidad – Como individuos o comunidades- de ser herido, dañado o lesionado por factores internos o externos a su entorno social, tendrá derecho al acceso al conjunto de oportunidades ofrecidas por el Estado, que se articulan con las dispuestas por el mercado y el resto de la sociedad. A esto se agregan las personas que sufran impactos físico, económico, emocional y psicosocial por efecto de eventos relativos a minas.

Esta condición de fragilidad o desamparo, producto de la exposición de individuos o comunidades a determinados factores de riesgo asociados a las MAP, otorga el carácter de prioritario a un grupo poblacional determinado, que concentra la atención de gobierno y recibe los beneficios que contribuyen con la superación de las barreras socioeconómicas que impiden su desarrollo, ya sean derivadas de los eventos o por efecto de sospecha de minas. De igual forma, aunque la PNAICMA emplea como eje el enfoque de vulnerabilidad con las condiciones previamente enunciadas, también forja espacios particulares de atención a poblaciones indígenas del país como los Embera Katios, Jiw, Hitnú y Misak o el Pueblo AWA¹¹. Aunque se enfrenten a las mismas condiciones de riesgo y vulnerabilidad que otras comunidades, estos grupos

¹¹ Comunidades Indígenas que en la actualidad habitan territorios especiales, reconocidos por la Constitución Política de Colombia de 1991.

indígenas responden a dinámicas propias de sus cosmovisiones, que deben ser tratadas con una “ruta de asistencia integral a víctimas con enfoque diferencial”, producto de mesas de diálogo y concertación con el gobierno. (PAICMA, 2014)

Así, atendiendo el objetivo principal de la PNAICMA y el criterio de atención diferencial que la rige, el gobierno buscó formular una respuesta efectiva frente a la amenaza derivada de las minas antipersonal, produciendo un parteaguas marcado por la vinculación de personas afectadas por esta problemática a programas de inclusión socioeconómica, educación, y salud (atención física y psicológica) por medio de cinco ejes dirigidos a reducir los impactos negativos de tal fenómeno, a saber:

1) **Educación en el Riesgo de las Minas Antipersonal (ERM):**

Proceso que promueve entre los grupos de riesgo la adopción de unas pautas de comportamiento más seguras y que sirve de vínculo entre las comunidades afectadas, otros componentes de la AICMA y otros sectores.

2) **Desminado Humanitario (DH):** Actividades conducentes a la eliminación de los peligros derivados de minas y municiones abandonadas sin explotar.

3) **Asistencia Integral a Víctimas (AIV):** Se refiere a toda ayuda, socorro, consuelo y apoyo proporcionados a las víctimas con el objetivo de reducir sus complicaciones médicas y psicológicas inmediatas y a largo plazo causadas por su trauma.

4) **Destrucción de Arsenales Almacenados:** Procedimiento de destrucción física para lograr la reducción continua las reservas de minas Antipersonal.

5) **Cabildeo contra la Utilización de minas Antipersonal**

(Advocacy): En el contexto de la AICMA, este término se refiere al apoyo público, a recomendaciones o a la publicidad para eliminar, o al menos reducir, el peligro de las minas y las municiones abandonadas sin explotar. (Presidencia de la República de Colombia, 2008, pág. 45)

Del mismo modo, la política establece una Ruta de Atención a víctimas, con el objetivo de orientar el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos, en articulación con las entidades parte en la asistencia a las víctimas y con las organizaciones y organismos internacionales que adelantan acciones en esta materia en el país. Esta ruta, que es parte fundamental de la PNAICMA, consta de 5 fases: 1). Registro y reporte, 2). Atención de Emergencia; 3). Atención médica y rehabilitación –acceso a prótesis y ortesis-; 4). Atención psicológica y 5). Recuperación socioeconómica, siendo este último punto el de mayor dificultad actualmente, por la falta de recursos para la financiación de proyectos productivos alternativos para los sobrevivientes. (DAICMA, S.F.c)

Para dar cumplimiento a los parámetros establecidos en la política pública nacional, la DAICMA y la CINAMAP articulan sus labores e integran a un amplio número de actores de orden nacional e internacional en la AICMA (Tabla 6). De este modo, cuando se formula la política en el año 2008, se establece como indispensable la generación de sinergias entre organizaciones de la sociedad civil colombiana, Organizaciones Intergubernamentales (OIG), programas de cooperación bilateral y ONG Internacionales y los esfuerzos ya emprendidos por el Estado.

Tabla 6: Principales Actores de la AICMA en Colombia

SECTOR	ORGANIZACIONES	COO	ADV	DES	ERM	VIC
Estado	CINAMAP-DAICMA					
	MDN-CGFM					
	Acción Social - MPS – ICBF - Defensoría					
	MJ – MAVDT					
	Alto Comisionado para la Paz					
	SENA					
Sociedad Civil colombiana	Instituto Geográfico Agustín Coddazi					
	Cruz Roja Colombiana					
	Campaña Colombiana contra Minas					
	Corporación Paz y Democracia					
	CIREC					
	Comité de Rehabilitación de Antioquia (adn)					
	Pastoral Social					
	Fundación Restrepo Barco					
	Coltabaco					
	Fundación Saldariaga Concha					
	Fundación Mi Sangre					
	Hospital San Vicente de Paúl					
	Alianza Humanitaria					
	Centro San Juan Bautista					
Hospital Universitario del Valle						
Hospital Universitario de Santander						
Agencias Intergubernamentales	OEA					
	Unión Europea					
	UNICEF/ONU					
	OIM					
	PNUD					
Cooperación bilateral	FFI					
	Embajada Suiza					
	Gobierno de Japón					
	JAICA					
	USAID					
	Embajada de España					
Organizaciones no Gubernamentales Internacionales	Reino de Noruega					
	CICR					
	GICHD					
	Handicap Internacional					
	Geneva Call					
	ImMAP					
	Mercy Corp					
	Survivor Corp					

Coordinación (COO), *Advocacy* (ADV), Desminado Humanitario (DH), Educación en el Riesgo (ERM), Asistencia Integral a Víctimas (AIV).

Fuente: (Presidencia de la República de Colombia, 2008, págs. 48-49)

3.2.6.1.1. Una mirada en cifras de la PNAICMA

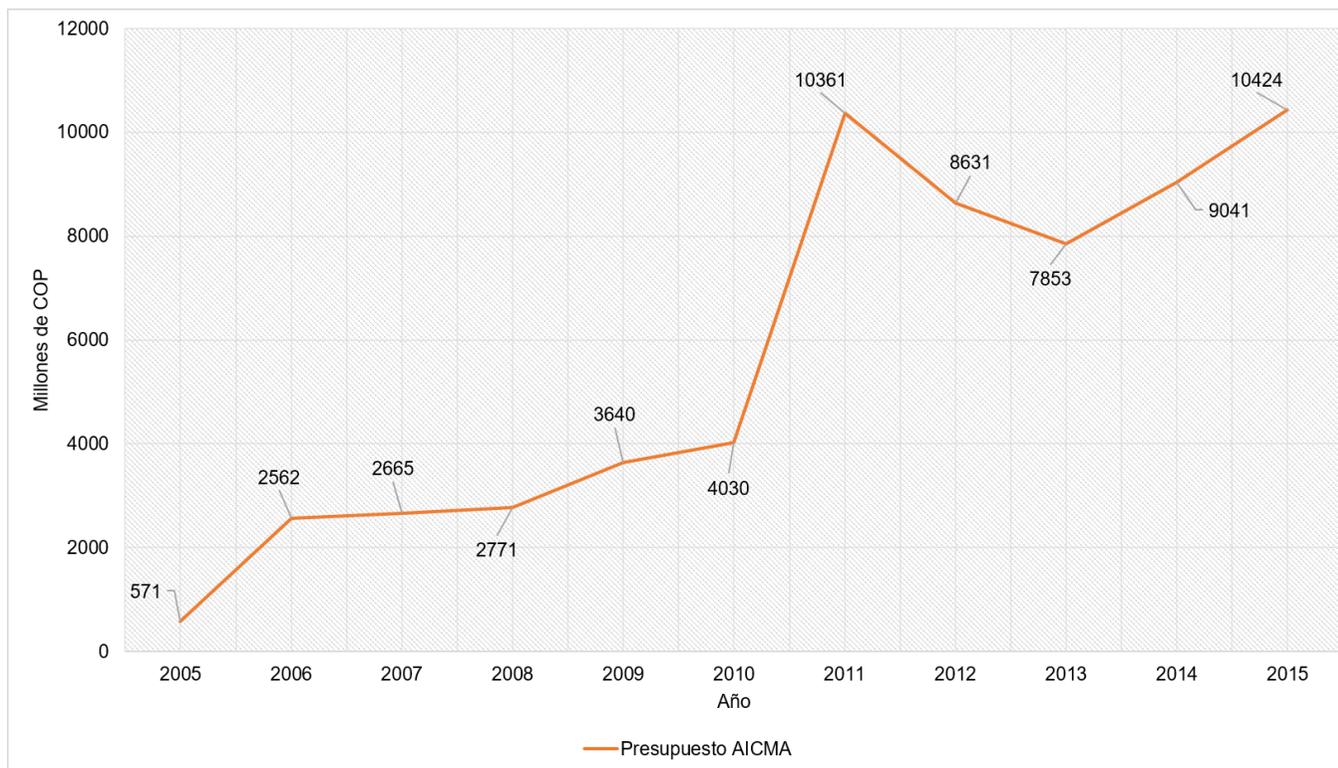
Durante los últimos años, en Colombia se han incrementado los recursos que el gobierno dispone para atender la problemática social derivada del fenómeno de las

minas antipersonal en el país¹². Mientras que para el año 2005, el presupuesto general de la nación destinaba \$571 millones de COP, para los años 2014 y 2015 destinó alrededor de \$9 mil millones de COP y \$10 mil millones de COP respectivamente. (Figura 7) (Presidencia de la República de Colombia, 2008; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2014)

La disposición presupuestal determinada por el gobierno nacional para la atención integral a víctimas de minas antipersonal responde a la necesidad de invertir en lo que tradicionalmente se conoce como administración de sectores sociales: la política educativa, de salud, de vivienda, a los que debería sumarse lo referente a instancias de representación, organización y participación (Mazzola, 2014). Para este caso la crisis social y humanitaria producida por este fenómeno, es el reflejo más claro de que el Estado debe destinar recursos en este tipo de políticas sociales, ya que de acuerdo con la DAICMA desde el año 1990 hasta el año 2016, más del 60% de los municipios del país (639) han registrado eventos relacionados con estos artefactos, y las cifras de víctimas, en constante evaluación y actualización, siguen siendo muy altas. (Figura 8) (DAICMA- ACPC, 2016, pág. 4)

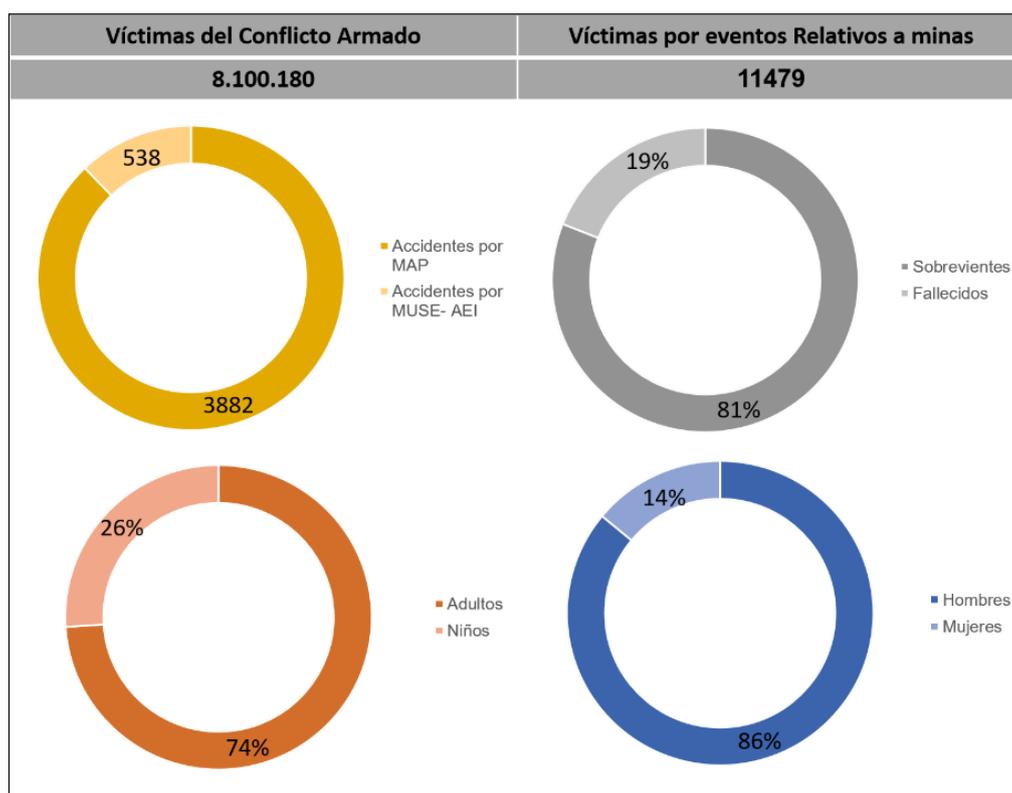
¹² En materia de asignación de recursos del presupuesto, la Ley 759 de 2000 establece en su capítulo VIII que “El Gobierno Nacional asignará los recursos necesarios para el desarrollo de las medidas nacionales de aplicación de la Convención de Ottawa en los siguientes aspectos: Desminado Humanitario; Asistencia a Víctimas; Promoción y Defensa del Derecho Humanitario y del Derecho Internacional Humanitario; Destrucción de las Minas Antipersonal Almacenadas y Campañas de Concientización, así como para las Misiones Humanitarias y el sostenimiento del Sistema de Información de Acción contra Minas Antipersonal”. Cf. (Presidencia de la República de Colombia, 2008, pág. 68).

Figura 7: Asignación presupuestal para AICMA con base en el presupuesto General de la Nación (Millones de Pesos Colombianos)



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (Presidencia de la República de Colombia, 2008; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2010; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013)

Figura 8: Situación de Víctimas 1990-2016



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAICMA- ACPC, 2016)

Con el objetivo de construir mayores márgenes de igualdad, el Estado, en tanto esfera o dimensión social que contiene y trasciende a la sociedad civil, y que tiene como tarea primordial actuar contra la desigualdad y la distribución general proveniente de ella (Mazzola, 2014), ha destinado esfuerzos significativos para mejorar en la articulación y el fortalecimiento de capacidades institucionales en los diversos niveles de gobierno, que permitan llevar a feliz término la implementación de las estrategias consignadas por la PNAICMA, y lograr una respuesta efectiva de las demandas sociales emitidas por las víctimas.

De esta manera, algunos de los logros en la implementación de la política, están fuertemente evidenciados con el monitoreo y seguimiento del acceso de las víctimas a sus derechos, a partir del intercambio continuo de información con las

organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de asesoría jurídica a las víctimas y del intercambio permanente de información con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC) y con la Unidad para la Reparación Integral a las víctimas (UARIV). En ese orden de ideas, es pertinente decir, que, en sintonía con el objetivo central de la política analizada a lo largo del presente documento, los programas derivados de la misma, y los programas transversales a otras políticas sociales, generan las condiciones necesarias para un clima que propicie tanto

“...la equidad como la igualdad, no sólo el acceso a bienes sino a igual grado o nivel de calidad, pero con contenidos diferentes para cada grupo o identidad. Se trata de un principio universal de reconocimiento explícito de equivalencia entre individuos, prescindiendo de cualquier consideración. [Un escenario que trabaje] sobre un imperativo ético que es no hacer de las diferencias [...], factores de exclusión ni obstáculos a la integración de quienes son portadores de cualidades distintivas, ya que se basa en la realización universal de derechos.”

(MIDEPLAN, Mayo de 2002, pág. 7)

3.3. Recapitulando

Tal y como se ha podido detallar en el capítulo previamente desarrollado, las MAP, AEI y MUSE han sido tema álgido de discusión dentro de la agenda sistémica desde poco antes de los años 80. Un claro reflejo de esto es el desarrollo institucional y normativo que ha tenido lugar desde entonces. Organizaciones Internacionales, de orden intergubernamental, así como surgidas desde la sociedad civil, han asumido como bandera de trabajo, lucha contra minas antipersonal.

La ONU por su parte ha liderado los esfuerzos desde el Servicio Naciones Unidas para Actividades Relativas a las Minas (UNMAS, por su sigla en inglés) y junto con

OSC ha insistido en el desarrollo normativo internacional para abordar tal problemática. El ejemplo más representativo es la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción, también conocida como Convención de Ottawa de 1997, que sienta un precedente y reafirma compromisos multilaterales en la materia.

El caso colombiano no ha sido ajeno al avance sistémico de la lucha contra minas, pues desde la ratificación de la convención de Ottawa en el año 2000, la institucionalidad de la AICMA en el país se ha venido fortaleciendo de manera progresiva. Como resultado, hoy en día Colombia cuenta con dos cabezas visibles vinculadas a acción contra minas: en primera instancia, La CINAMAP, que funge como autoridad nacional hacedora de la política pública respectiva; por otro lado, la DAICMA, que representa el músculo coordinador de las actividades relativas a minas en el país.

Este avance institucional se ve concretado con la formulación de la Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en el año 2009. La política, que aborda la problemática de forma integral, concibe su tratamiento como un proceso indispensable en el mediano y largo plazo para el desarrollo del país y de sus habitantes, más allá de ser un hecho coyuntural de gran impacto y de necesidad de atención inmediata.

Para concluir, es pertinente destacar que la AICMA en Colombia, ha adoptado dentro de su legislación las líneas de acción establecidas a nivel internacional para las actividades relativas a minas (DH, ERM, AIV, Advocacy, Destrucción de artefactos almacenados) adaptándolas a la realidad interna por medio de un enfoque territorial y participativo

4. El Estado en acción: La Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersona en escenarios municipales, El caso de San Francisco-Antioquia.

De acuerdo con la Carta Magna de 1991, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Gómez Sierra, 2008) es decir que se encuentra organizada según el principio de la centralización política y la descentralización administrativa.

En palabras del jurista Librado Rodríguez (2016), este principio, proclamado en la constitución del 86 y ratificado con la constitución de 1991, reserva para el Estado Nacional el ejercicio de las funciones constitucionales, legislativa y judicial, mientras que la función administrativa la comparte con las entidades de orden territorial (Departamentos y Municipios). Esto se traduce en que,

existe en Colombia una Constitución para todo el país, que las leyes y los principales códigos, también son necesariamente nacionales y que la administración de la justicia se imparte en nombre de la República. (Rodríguez, 2016, pág. 42)

Tal es el caso del PND (previamente explicado), cuya formulación y sanción emanan de los poderes ejecutivo y legislativo respectivamente y cuyo alcance se extiende a lo largo y ancho de territorio nacional, más aún, cuando los objetivos en él contenidos se relacionan directamente con las problemáticas suscitadas en niveles de gobierno diferentes al nacional.

Así, atendiendo a la organización del Estado colombiano y en sincronía con las pautas establecidas en el marco teórico, para incursionar con el análisis de la PNAICMA a escala local, es requisito considerar los componentes interjurisdiccionales,

intersectoriales y relacionales que dan cuenta de la interacción del Estado con los diferentes actores y niveles de gobierno presentes durante el ciclo de la política. El acercamiento simultáneo a la Política Nacional y a la implementación del PF en el municipio de San Francisco, actúa como pieza clave para identificar los componentes ya mencionados, así como los avances derivados de la implantación del proyecto.

Para efectos del capítulo que a continuación se desarrolla, tales elementos serán analizados de forma transversal en función de las particularidades del territorio y su población, así como de los lineamientos establecidos para las actividades relativas a minas en escenarios municipales: ERM, DH, AIV, y Cabildeo. Esto, considerando los documentos base de la PNAICMA y los informes de gestión del gobierno - representado en la DAICMA-, los conceptos y documentos emitidos por la UE así como la información recabada en las entrevistas realizadas en el marco de la investigación.

4.1. Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (PF) (2012-2016).

En el año 2009, con la formulación de la PNAICMA el gobierno nacional apostó por darle continuidad a los esfuerzos encaminados desde administraciones anteriores, procurando la estructuración del modelo AICMA para el país. Así, en búsqueda del fortalecimiento de la capacidad institucional en la materia y apuntando generar escenarios seguros para el desarrollo de las comunidades y el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas, se formulan una serie de proyectos dentro de los que sobresale, el Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (PF) con vigencia 2012-2016. Este proyecto tiene como antecedente un primer ejercicio implementado hasta 2009 por el gobierno colombiano en convenio con la Unión Europea. Tras su finalización, el objetivo de aumento de la capacidad técnica y

administrativa de la institución coordinadora, seguía siendo una de las prioridades de la administración. Lo anterior, respondía a una serie de reformas que habían tenido lugar al interior del Estado y que daban como resultado, para ese entonces, la creación del PAICMA, que hoy en día es conocido como la Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Como medio para la consecución del objetivo previamente enunciado, la administración Santos suscribe un nuevo acuerdo de cooperación bilateral con la Unión Europea, que da como resultado la formulación del PF para la vigencia 2012-2016. Este proyecto, consagraba como espina dorsal de la cooperación, los ejes de “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social” y “Consolidación de la paz” del PND 2010-2014, así como las prioridades establecidas por la Comisión Europea para la estrategia país Colombia 2007-2013¹³, que se resumían a tres objetivos en el corto, mediano y largo plazo: la asistencia a víctimas, la promoción local y nacional de la paz, y la solución y/o fin del conflicto interno, respectivamente (Comisión Europea, 2007). De este modo, el proyecto enfocado en la consolidación de la capacidad institucional técnica y administrativa para la AICMA en el país encausaba esfuerzos institucionales, hacia el logro de un desarrollo humano, socioeconómico y sostenible, libre de los efectos negativos derivados de la contaminación por minas y otros artefactos, permeado por un enfoque diferencial y de derechos. (DAPRE-DAICMA, 2016)

¹³ Para conocer el contenido completo de la Estrategia País de la Unión Europea para Colombia, dirigirse al documento íntegro en: Comisión Europea. (28 de marzo de 2007). Documento de estrategia País: Colombia 2007-2013. Unión Europea. Recuperado el 24 de abril de 2017, de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-colombia-2007-2013_es.pdf

En el marco de la política pública nacional en la materia, esta iniciativa pretendía llevar a cabo intervenciones en terreno orientadas a optimizar la cobertura y calidad de la AICMA, acordes a las características de afectación de cada zona en particular. Lo anterior, mediante la definición de instrumentos, herramientas y metodologías, así como esquemas de capacitación y asistencia técnica internacional. La implementación de esta estrategia incluía la ejecución de actividades en coordinación, desminado humanitario, educación en el riesgo de minas, asistencia a víctimas, gestión territorial y gestión de información (PAICMA, 2014), y estaba direccionada desde cuatro objetivos principales:

- 1) Fortalecer la capacidad técnica de la gestión de la información y gestión territorial, sectorial y municipal.
- 2) Contar con una capacidad de desminado humanitario, que permite una respuesta adecuada e incluye la “liberalización” de tierras en comunidades priorizadas con base en la información sobre el impacto social y económico.
- 3) Aumentar la cobertura de los municipios intervenidos por el PAICMA [Actual DAICMA] disminuyendo su vulnerabilidad.
- 4) Aumentar la capacidad de coordinar y monitorear las acciones de los actores que desarrollan actividades de asistencia a víctimas de MAP/MUSE/AEI. (DAPRE-DAICMA, 2016, pág. 3)

El campo geográfico de aplicación del proyecto obedecía al territorio nacional, con especial énfasis en doce departamentos priorizados por la DAICMA, teniendo en cuenta los criterios de accidentes e incidentes de minas en el momento de la formulación -Año 2012- (Mapa 2) y en términos históricos¹⁴.

¹⁴ Los departamentos son: Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Caquetá, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Tolima. (PAICMA, 2014)

4.2.Regionalización y focalización del proyecto: Antioquia.

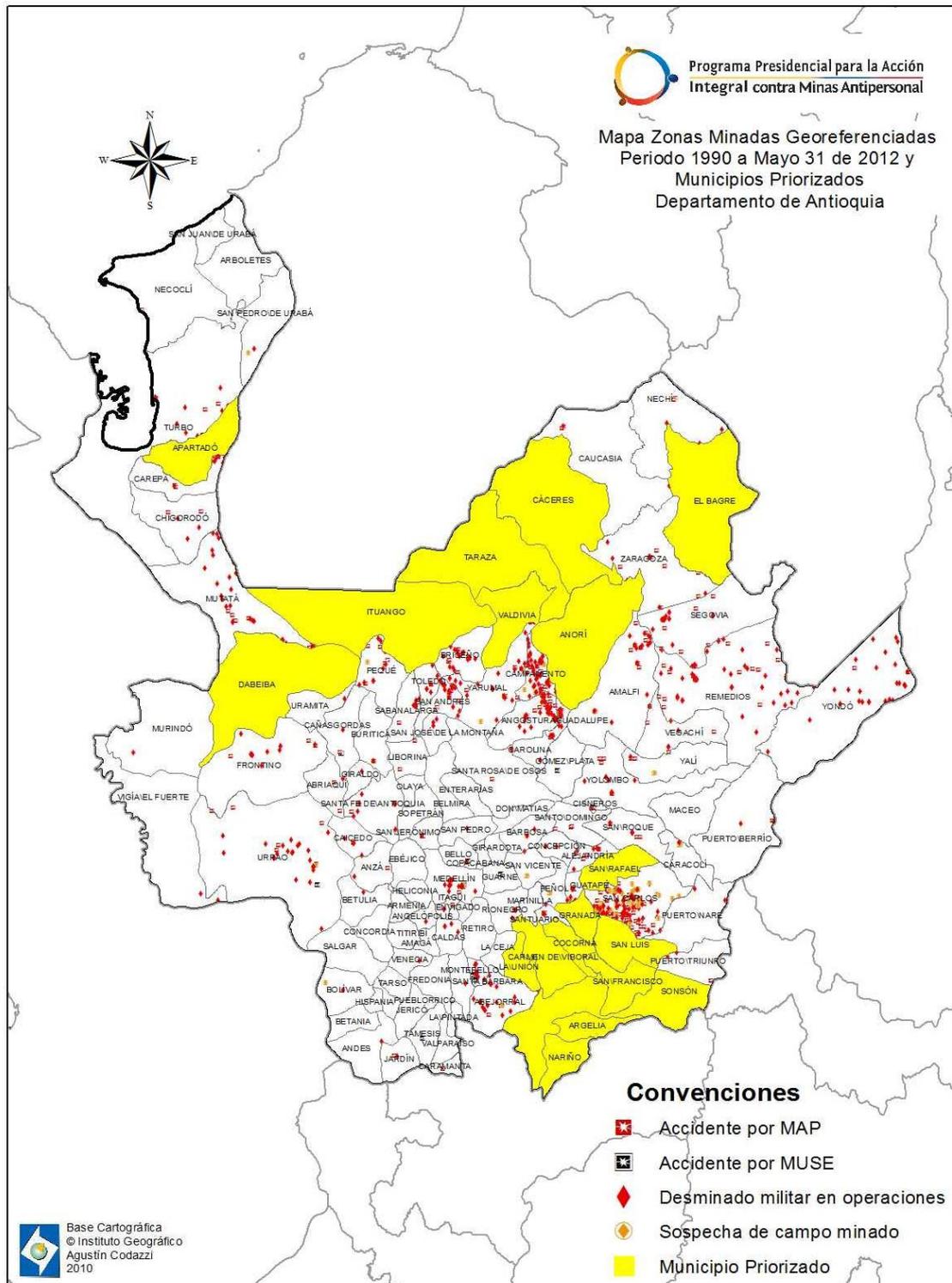
La implementación del proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas (2012-2016) por parte de la DAICMA, apela al enfoque diferencial consagrado dentro de la política nacional, para definir al territorio antioqueño, como una de las zonas priorizadas para la AICMA. Esto en virtud de que el departamento en cuestión históricamente había sido el territorio del país con mayor número de víctimas por MAP, AEI, REG y MUSE, con un 22% del total nacional de afectados entre 1990 y 2012 cuando se inicia la ejecución del proyecto (DAICMA, S.F.b).

Dado que en el departamento de Antioquia, 98 de los 125 municipios que lo conforman, se han presentado históricamente eventos por MAP-AEI-MUSE, el gobierno departamental, en cabeza del Comité para la Prevención de Accidentes por MAP y Atención Integral de las Víctimas¹⁵ de Antioquia, determinó dieciocho de sus municipios¹⁶ como prioritarios (Mapa 3), para la ejecución del PF. La priorización para la atención integral atendió como factor diferencial a las zonas con mayor número de eventos presentados, pero sobre todo con los mayores índices de víctimas por efecto de minas (Mapa 4).

¹⁵ Creado a través del Decreto 0373.de 2003.

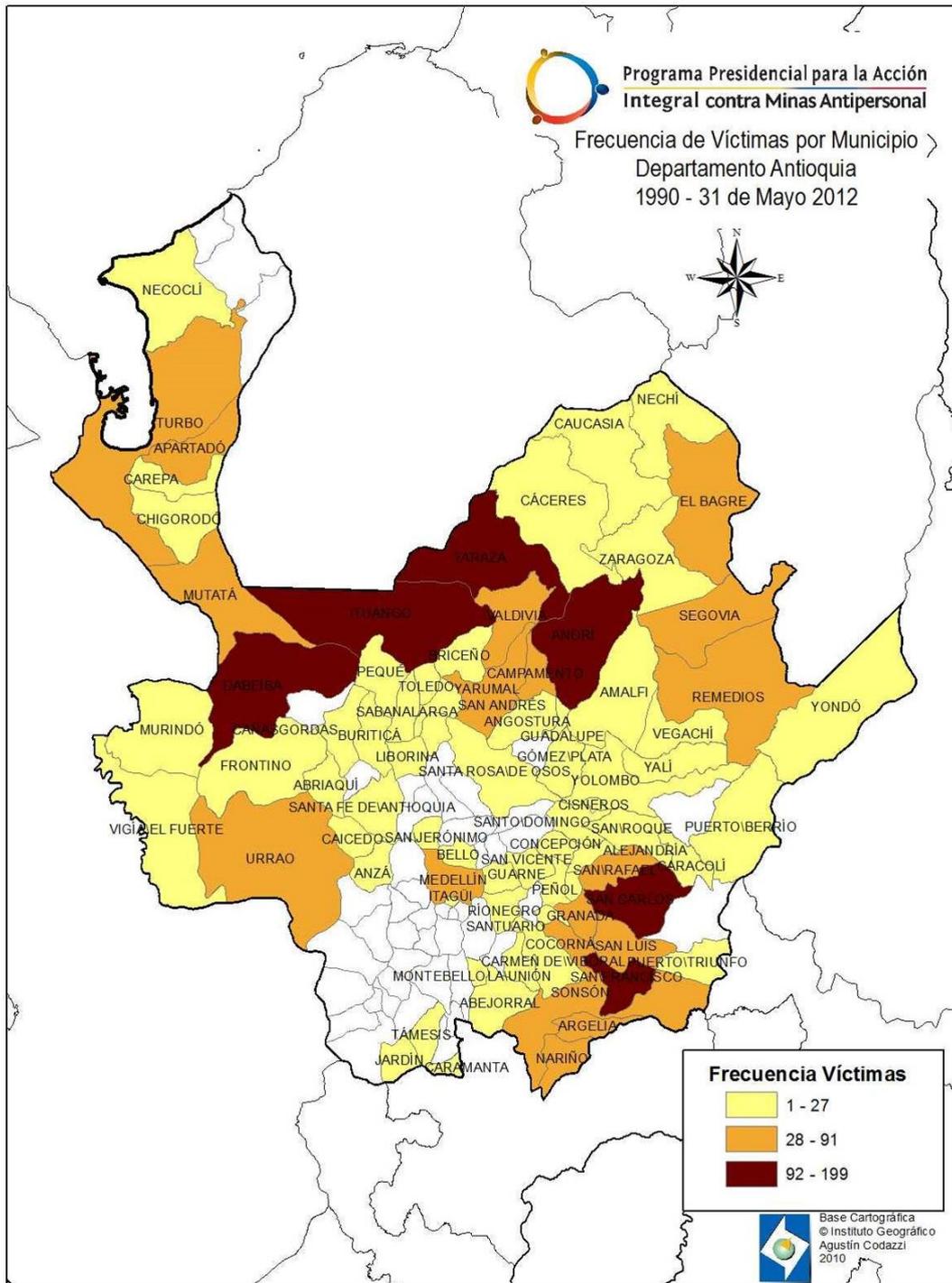
¹⁶ Los 18 municipios priorizados en Antioquia para la implementación del PF-ACIMA eran: Argelia, Carmen de Viboral, Cocorná, Granada, La Unión, Nariño, San Francisco, San Luis, San Rafael, Sonsón, Anorí, Apartado, Cáceres, El Bagre, Ituango, Tarazá, Dabeiba Valdivia.

Mapa 3: Municipios priorizados en Antioquia según zonas minadas georeferenciadas (1990-2012)



Fuente: DAICMA. (S.F.d). *Descripción del Proyecto Unión Europea*. Recuperado el 25 de abril de 2017, de Dirección Para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/cooperacion/Paginas/descripcion-proyecto-fortalecimiento-accion-contra-minas.aspx>

Mapa 4: Frecuencia de víctimas por MAP, MUSE y AEI en Antioquia (1990-2012)



Fuente: DAICMA. (S.F.d). *Descripción del Proyecto Unión Europea*. Recuperado el 25 de abril de 2017, de Dirección Para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/cooperacion/Paginas/descripcion-proyecto-fortalecimiento-accion-contra-minas.aspx>

4.3. La AICMA y su inclusión en la agenda de Gobierno Municipal

4.3.1. Afectación de San Francisco por MAP, MUSE y AEI.

El Municipio de San Francisco, está ubicado en la Subregión Oriente del departamento de Antioquia. Limita al norte con el municipio de San Luis, al Este y por el Sur con el municipio de Sonsón y por el Oeste con los municipios de Sonsón y Cocorná, y se encuentra a 96 km de distancia de la ciudad de Medellín. Posee una extensión territorial de 373 Km², en los que se manifiesta una topografía quebrantada por su ubicación pendiente en medio de la cordillera y donde se presentan altos niveles de pluviosidad, cobertura vegetal entre otras.

El territorio alberga un total de 6500 habitantes, donde el 63 % reside en zonas rurales y el restante en el casco urbano. Adicionalmente, es pertinente considerar que el 59% del total de la población se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad, y que el índice municipal de NBI, para el 2016, estaba alrededor de los 41,64 puntos porcentuales. (Alcaldía Municipal de San Francisco-Antioquia, S.F.).

Dado el interés geoestratégico que los territorios del oriente antioqueño representaban para los GAML, el conflicto armado se hizo presente en San Francisco de manera notable entre los años 1994 y 2014. Por las características que el territorio presentaba, este municipio no sólo fue escenario de disputa entre actores armados reconocidos políticamente en el marco del conflicto interno (Ejército Nacional y GAML), sino que fungió como campo de batalla entre los grupos ilegales insurgentes que operaban en la zona, y que pretendían el control de los cultivos ilícitos allí existentes (Alcaldía Municipal de San Francisco-Antioquia, 2015).

Esta realidad transformó la dinámica del conflicto y de las maniobras empleadas por los GAML. Bajo el principio general de la guerra asimétrica¹⁷, los grupos insurgentes al margen de la ley (que se encontraban en posición de inferioridad frente a las FFAA), apelaron a la movilización de recursos para invertir a su favor la correlación de fuerzas presentes. Dado que los cultivos ilícitos constituían la principal fuente de financiamiento de estas organizaciones, la estrategia con mayor efectividad para preservarlas era la siembra de minas antipersona en las poblaciones aledañas. Si bien, las MAP cumplían con el objetivo de preservar los intereses de los GAML y resguardarlos parcialmente de agentes externos, también apuntaban a propinar golpes a la población civil, con el propósito de debilitar por vía diferente a las confrontaciones armadas, a las Fuerzas del Estado.

En consecuencia, la instalación de MAP ha llevado a que este municipio engrose las cifras más altas de víctimas históricas hasta 2015 (Tabla 7); 104 personas, entre civiles e integrantes de la fuerza pública, han sido reportadas como víctimas directas del fenómeno que engloban las minas antipersonales.

¹⁷ Mientras más fuerte es el enemigo, más dispersa e irregular es la organización insurgente. Mientras más débil sea el enemigo, más concentrado y regular el proceder de la organización. Así, las transformaciones suscitadas al interior de las partes involucradas en el conflicto deben considerar la correlación de fuerzas en el tiempo y espacio.

Tabla 7: Histórico de Víctimas San Francisco Antioquia

Año	Civil		Fuerza Pública		Total
	Herido	Muerto	Herido	Muerto	
2001	4	1	1		6
2002	1		1		2
2003	4		2	2	8
2004	12	9	12	2	35
2005	14	2	16	2	34
2006	4		4		8
2007			3		3
2008	1		3		4
2009			3		3
2010					0
2011					0
2012	1				1
2013					0
2014					0
2015					0
Total	41	12	45	6	104

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos de (DAICMA, S.F.b)

4.3.2. El PF A nivel Local.

De acuerdo con las herramientas de gestión territorial que la DAICMA considera en el momento de ajustar las directrices de los programas nacionales a escenarios departamentales y municipales, y considerando el enfoque territorial adoptado desde la estrategia país para Colombia por parte de la Unión Europea, el PF responde a las realidades y las limitaciones y potencialidades de los territorios priorizados por la autoridad nacional de minas.

De este modo, apelando a la importancia de los recursos endógenos de los territorios como eje fundamental para el desarrollo de las regiones, y atendiendo a las condiciones territoriales e históricas de San Francisco - Antioquia, el Proyecto nacional

adecuó desde los lineamientos generales, algunas metas específicas para el municipio:

- 1) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la información y la gestión territorial a nivel municipal, incluida la caracterización y ubicación de más del 60% de víctimas para el 2016.
- 2) Reducción del 30% en el número de Víctimas para el 2016.
- 3) Fortalecimiento de la capacidad técnica y organizativa de desminado humanitario, incluyendo la implementación de procedimientos de *land release* en el municipio. respondiente
- 4) Diseño e implementación del plan de Acción Integral a nivel Municipal.
- 5) Capacitación de las comunidades en ERM y atención como “primeros respondientes” a eventos. (DAPRE-DAICMA, 2016)

Estas metas planteadas con enfoque territorial apuntan al cumplimiento de los compromisos asumidos por parte del gobierno nacional ante la comunidad internacional, así como a la consolidación y fortalecimiento de la integralidad de la acción contra minas en Colombia, dado que se encuentran alineadas con cuatro de los cinco pilares establecidos como prioritarios para el país: 1) La Educación en el riesgo de minas, 2) El Desminado Humanitario, 3) La asistencia a Víctimas y 4) Cabildeo. El quinto componente, “destrucción de arsenales almacenados”, logró su cumplimiento de manera temprana, puesto que desde el 2004 el Estado renunció al uso de MAP y se inició el proceso de limpieza de las bases militares¹⁸.

¹⁸El proceso de destrucción de arsenales almacenados dio como resultado la limpieza de campos minados defensivos, instalados alrededor de 35 bases militares. Esta labor, que dio lugar a la descontaminación de 139.014 metros cuadrados, en los cuales fueron ubicadas y destruidas 3.409 minas antipersonal y 134 municiones sin explotar. (DAICMA, S.F.e)

4.3.2.1. Los componentes de la AICMA y la implementación a nivel municipal del proyecto: Acciones concretas en el marco de la iniciativa.

Desde el momento de la formulación del proyecto a nivel Nacional, se procuró optimizar procesos operativos emprendidos a nivel territorial, de acuerdo con las líneas de acción descritas en el documento macro. Así, se establecieron de forma alineada a sus los objetivos, una serie de actividades para el logro de las metas propuestas (detalladas anteriormente en el apartado [4.3.2.](#)), según cada uno de los cuatro componentes de la AICMA descritos a continuación.

4.3.2.1.1. La Educación en el riesgo de minas Antipersonal.

El esquema de trabajo diseñado por la instancia Nacional para la implementación de iniciativas relativas a la ERM respondía de manera apropiada a las necesidades que el municipio presentaba en la materia. De este modo de acuerdo con la información suministrada en la *Entrevista 7 (S.F.)*, se aplicó la estrategia de formadores/multiplicadores a través de la inmersión en el ámbito escolar. Así, se capacitaba a docentes y estudiantes en ERM y se les instruía para que actuaran como difusores de los contenidos impartidos, relativos a los procedimientos de emergencia como primeros respondientes y a la prevención de eventos o situaciones de riesgo. Del mismo modo, se emprendieron labores formativas a líderes y comunidades en la cabecera municipal y en las zonas rurales de San Francisco.

El sector público, representado por la alcaldía y cuerpo médico municipales, se vincularon al ciclo de actividades emprendidas para la Educación en el Riesgo, formándose de manera directa en la intervención y monitoreo en situación de emergencias, caracterización de amenazas, vulnerabilidades y capacidades del municipio y de una estrategia de difusión y divulgación relativa a la ERM. Igualmente, como parte de una estrategia desarrollada a nivel nacional, los funcionarios públicos

y algunos líderes comunitarios fueron capacitados a través de sesiones virtuales y semipresenciales para el manejo y atención de contingencias. (Comisión Europea, 2017)

Uno de los componentes en ERM que resultó transversal en la formación tanto de funcionarios como de las comunidades, fue la instrucción (de acuerdo con los lineamientos del ministerio de salud y protección social de la nación) como primeros respondientes ante eventos relativos a minas. La capacitación incluía atención prehospitalaria simple e inmediata a víctimas y nociones básicas para el manejo de pacientes con trauma. Estos temas fueron abordados por medio de sesiones teórico-prácticas, que, en apoyo del centro de salud municipal, la Universidad de Antioquia y del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), lograron visibilizar los retos que este tipo de atención implica para los habitantes y para los operadores de la salud locales. (Comisión Europea, 2017)

De acuerdo con los hallazgos producto de la *Entrevista 2 (22 de mayo de 2017)*, el hecho de que la ERM además de contribuir con la instalación de capacidad organizativa y de acción dentro de los habitantes y autoridades del municipio, también aportó de manera significativa en el análisis de vulnerabilidades frente a la accidentalidad de las MAP, MUSE, y AEI. Lo anterior tuvo lugar gracias a la labor adelantada por la ONG Campaña Colombiana Contra Minas CCCM, que apoyó a los representantes del gobierno local en la creación del plan de difusión de información pública de ERM con enfoque territorial. Así, se lograron visibilizará las necesidades de información que la comunidad (rural y urbana) presenta ante la presencia o sospecha de minas y los potenciales accidentes. (DAICMA, S.F.f)

Por último, es pertinente relevar que, en el marco de la AICMA en el país, se estableció una Mesa de Educación en el Riesgo, que articulándose con las iniciativas

anteriormente descritas, recogió los múltiples aportes desarrollados desde organizaciones de la sociedad civil, humanitarias y de la comunidad internacional, así como los resultados, experiencia y buenas prácticas obtenidas del trabajo con líderes comunitarios y funcionarios públicos durante los talleres y jornadas de capacitación en ERM Protocolo para la atención de contingencias.

4.3.2.1.2. El Desminado Humanitario.

Si bien, el Desminado Humanitario ha sido uno de los componentes de la AICMA más controvertido por instituciones del gobierno a nivel Nacional, para San Francisco representa uno de los catalizadores para considerarlo como caso pionero exitoso de aplicación de la política Pública nacional. En 2008, hizo parte de los primeros municipios priorizados por la DAICMA para el DH, y actualmente es el tercer territorio declarado como libre de sospecha en el país, después de El Dorado-Meta y San Carlos-Antioquia¹⁹.

El 2 de octubre del 2008 se activó el Batallón de Desminado No 60 “Coronel Gabino Gutiérrez” (BIDES 60), con 200 hombres capacitados y certificados para realizar operaciones de desminado aplicando la técnica manual, en los municipios de San Carlos y San Francisco en el departamento de Antioquia y San Jacinto en el Departamento de Bolívar (Ejército Nacional de Colombia, 2017, pág. 9).²⁰

¹⁹ San Francisco hace parte de los 8 primeros municipios declarados como libres de sospecha de minas en Colombia, junto con San Carlos Nariño, Guatapé y La Unión en Antioquia, El Dorado en Meta, Zambrano en Bolívar y San Vicente del Chucurí en Santander.

²⁰Hasta el año 2012, el Ejército Nacional de Colombia, era el único operador autorizado para desarrollar actividades relativas al DH en el país. A partir de esa fecha, el gobierno nacional permitió la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil

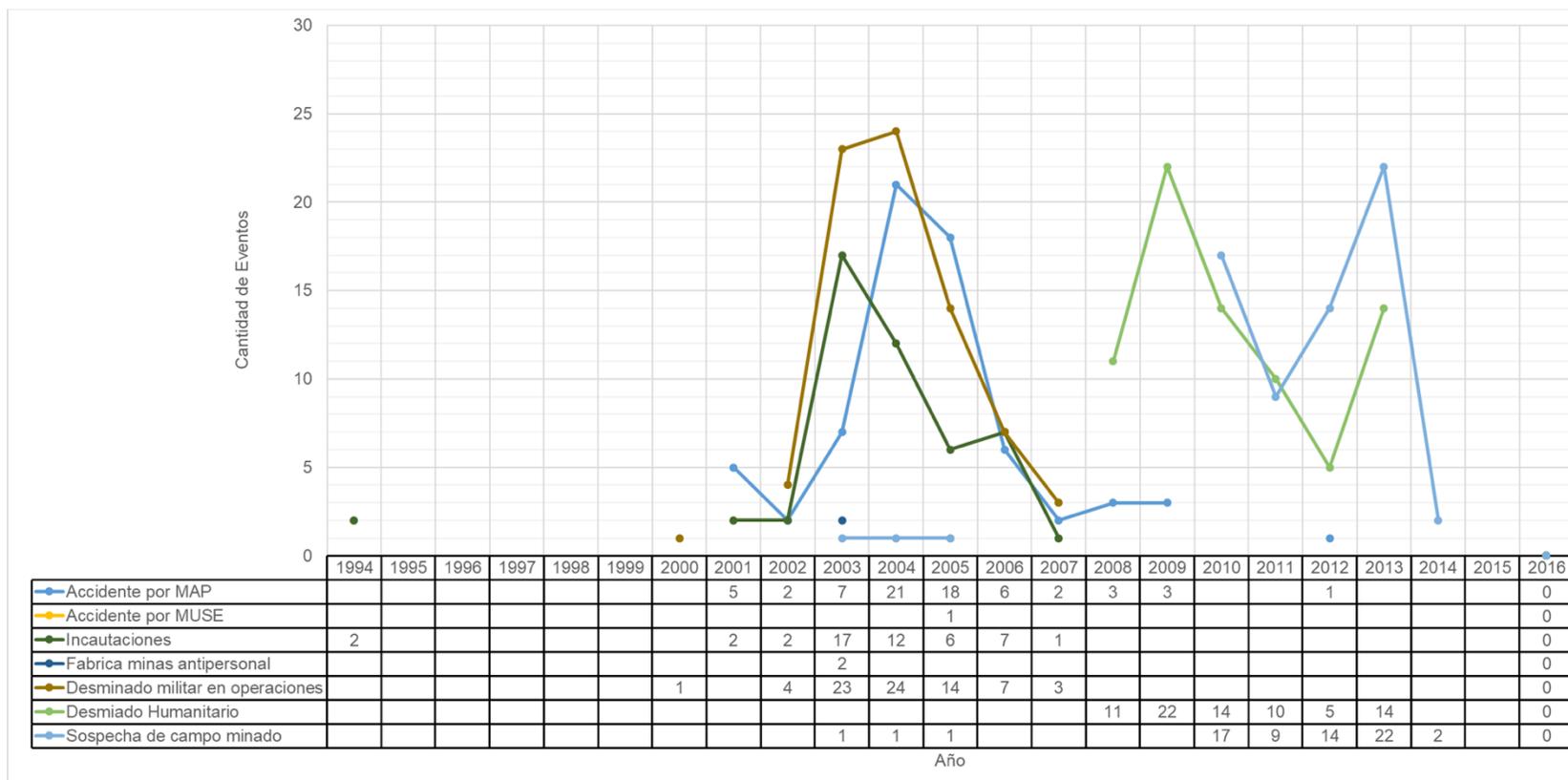
De acuerdo con el comandante del Batallón de Desminado Humanitario del Ejército de Colombia (*Entrevista 5, 23 de mayo de 2017*), del total de efectivos adscritos al BIDES 60, se dispuso un pelotón conformado por 40 hombres para adelantar labores de DH en San Francisco. Las tareas desarrolladas por los ingenieros militares se concluyeron en el año 2015 con el despeje de un área de 340.992 metros cuadrados contaminados con la presencia de MAP, MUSE y AEI, y la destrucción de más de 314 de estos artefactos explosivos, distribuidos en 97 zonas identificadas como peligrosas, gracias al trabajo conjunto de los operadores y la comunidad (DAICMA, S.F.g).

La efectividad de la misión de DH en todas sus etapas (Estudios No técnicos, estudios técnicos y despeje), dio como resultado la entrega del municipio a la comunidad como “Libre sospecha de contaminación por Minas Antipersonal” el 27 de agosto de 2015, en acto protocolario que contó con la presencia de autoridades municipales, del gobierno y del Ejército nacional, representantes del BIDES 60 y de la DAICMA, así como del jefe de misión delegado por la OEA (*Entrevista 5, 23 de mayo de 2017*).

De manera adicional a las tareas específicas de DH, el BIDES 60 se encargó de impartir conocimientos básicos del Desminado Humanitario a los habitantes de San Francisco, otorgando nociones esenciales para la identificación y delimitación de zonas de riesgo, incidiendo tanto en la reducción de vulnerabilidad y riesgo ante las MAP (Tabla 7), como en el número de eventos relativos a minas (Figura 9).

en labores de Desminado Humanitario (OSCDH), siendo The Hazardous Area Life-Support Organisation (Halo Trust) y Handicap International, así como Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM) las primeras OCDH internacionales y nacional respectivamente, en acreditarse para el desarrollo de dichas tareas.

Figura 9 : Histórico de eventos relativos a Minas Antipersonal en San Francisco, Antioquia (1994-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (DAICMA, S.F.b)

4.3.2.1.3. La Asistencia Integral a Víctimas.

Uno de los mayores retos para el PF en los escenarios municipales fue la consolidación de los procesos orientados a la AIV civiles²¹. Si bien el país asistía a una coyuntura marcada por la sanción de la ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y el comienzo de los diálogos de paz con las FARC-EP, la situación de las víctimas por minas antipersonal presentaba las cifras más altas en la historia del país.

Debido a que la situación geopolítica de San Francisco demandaba la adaptación de los parámetros nacionales para la AIV bajo un enfoque territorial y diferencial, “la asistencia a víctimas cambió de una orientación principal en la rehabilitación funcional, hacia una asistencia más integral y orientada a la inclusión y una cooperación más flexible con Asociaciones de las víctimas” (Comisión Europea, 2017, pág. 28).

Lo anterior no desconocía las limitaciones que presentaba el municipio y su población para el acceso efectivo y real a la ruta de AIV dispuesta por las autoridades. La mayoría de las víctimas provenían de zonas rurales y presentaban dificultades para movilizarse a cabeceras municipales o departamentales. Además de esto, no se contaban con registros de las mismas, ni datos actualizados para su contacto de manera posterior a los accidentes. Por su parte, algunas de las víctimas con necesidad y posibilidad de buscar por su cuenta asistencia de instituciones de diversa naturaleza, rompieron el marco geográfico se desplazaron del territorio de San Francisco hacia otras cabeceras, quedando por fuera del registro municipal de víctimas y en algunos casos restando celeridad a los procesos de atención establecidos (Comisión Europea, 2017).

²¹ En Colombia, la AIV militares por efecto de las MAP, MUSE y AEI en ejercicio de sus funciones, cuenta con un régimen especial de protección y garantía de sus derechos como víctimas, así como un sistema de atención y rehabilitación exclusivo, diferente al de las víctimas civiles.

Así, una de las principales tareas que se desarrolló en esta materia de manera conjunta entre autoridades locales, la DAICMA y la ONG Campaña Colombiana Contra Minas, fue el diseño de metodologías para la prevención de accidentes, atención primaria a víctimas y restitución de derechos. Esta labor dio como resultado, la implementación de una herramienta de caracterización y ubicación de víctimas de MAP, MUSE y AEI, que además permitía la sistematización de la información relativa a las mismas y la sincronización de datos con la UARIV y el IMSMA Nacionales (*Entrevista 2, 22 de mayo de 2017*).

De acuerdo con el informe final de la UE para el proyecto, la integralidad en la asistencia se evidencia con el fortalecimiento de las asociaciones municipales de víctimas de minas antipersonal, puesto que se convierten en un mecanismo participativo de inclusión de los sobrevivientes de los accidentes. (Comisión Europea, 2017). Para el caso de San Francisco, organizaciones como ASOSAN y Renacer con Fe se vieron beneficiadas del PF. Estas ONG lograron consolidar su capacidad de organización, y orientar su acción hacia la toma de decisiones sobre la búsqueda de garantías para el cumplimiento de sus derechos como víctimas y como ciudadanos, a partir del reconocimiento de sus necesidades socioeconómicas: Salud, vivienda, educación (Alcaldía Municipal de San Francisco-Antioquia, 2015).

Tal y como se desarrollará en el apartado de las conclusiones, si bien los avances en cuanto a la AIV son significativos, la capacidad de coordinarla y monitorearla debe trascender la terminación de procesos vinculados a otros componentes de la AICMA tales como el DH o la ERM, pues es claro que incluso después de que sea retirado el último artefacto del territorio, la inclusión de los sobrevivientes y otras víctimas en la vida económica y social se convertirá en una tarea de larga duración.

4.3.2.1.4. Cabildo: Gestión territorial y de la Información.

Según el convenio establecido con la UE para la ejecución del proyecto, una de las líneas de acción orientadas a reinstaurar la institucionalidad del Estado colombiano a través de la AICMA²² en territorios afectados por el conflicto armado, estaba directamente relacionada con el fortalecimiento de la capacidad técnica de la gestión de la información y la gestión territorial. (DAICMA, S.F.d). Este objetivo, desarrollado en San Francisco por la DAICMA y la ONG CCCM, tuvo como eje dorsal el enfoque participativo, a través del cual se reconocían como actores claves del proceso a las comunidades y sus líderes, así como a las autoridades locales.

De este modo, uno de los principales resultados obtenidos en el municipio, obedece la construcción conjunta con las autoridades y líderes del Municipio el Plan Local de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PLAICMA), que además de contener las pautas para la prevención de accidentes, asistencia y rehabilitación individual y colectiva de víctimas, reunía la estrategia de ordenamiento territorial y los lineamientos para el fortalecimiento de las asociaciones de víctimas en el municipio (*Entrevista 2, 22 de mayo de 2017*).

Estas herramientas, se vieron ampliamente nutridas con la capacitación de funcionarios públicos, enlaces territoriales, y organizaciones civiles en temas asociados a la planificación territorial, la AICMA, gestión de la información y ciclo de proyectos con énfasis en AICMA y el proceso de priorización y ley de víctimas. Lo anterior tuvo como soporte una plataforma virtual para la formación en dichos temas, desarrollada por un contratista externo. (DAICMA, S.F.f)

²² Otra de las líneas de acción con mayor relevancia para la recuperación de la Institucionalidad del Estado en territorios afectados por el conflicto es el DH realizado por Ejército Nacional.

Por último, es importante resaltar que, como efecto de positivo derivado del esquema de coordinación entre niveles nacional, departamental y municipal, se facilitó la consolidación de la estrategia de difusión de información pública para la intervención de acciones, datos y recomendaciones para AICMA. Del mismo modo se instaló en líderes comunales y funcionarios del municipio la capacidad de evaluación, monitoreo y gestión de calidad para AICMA.

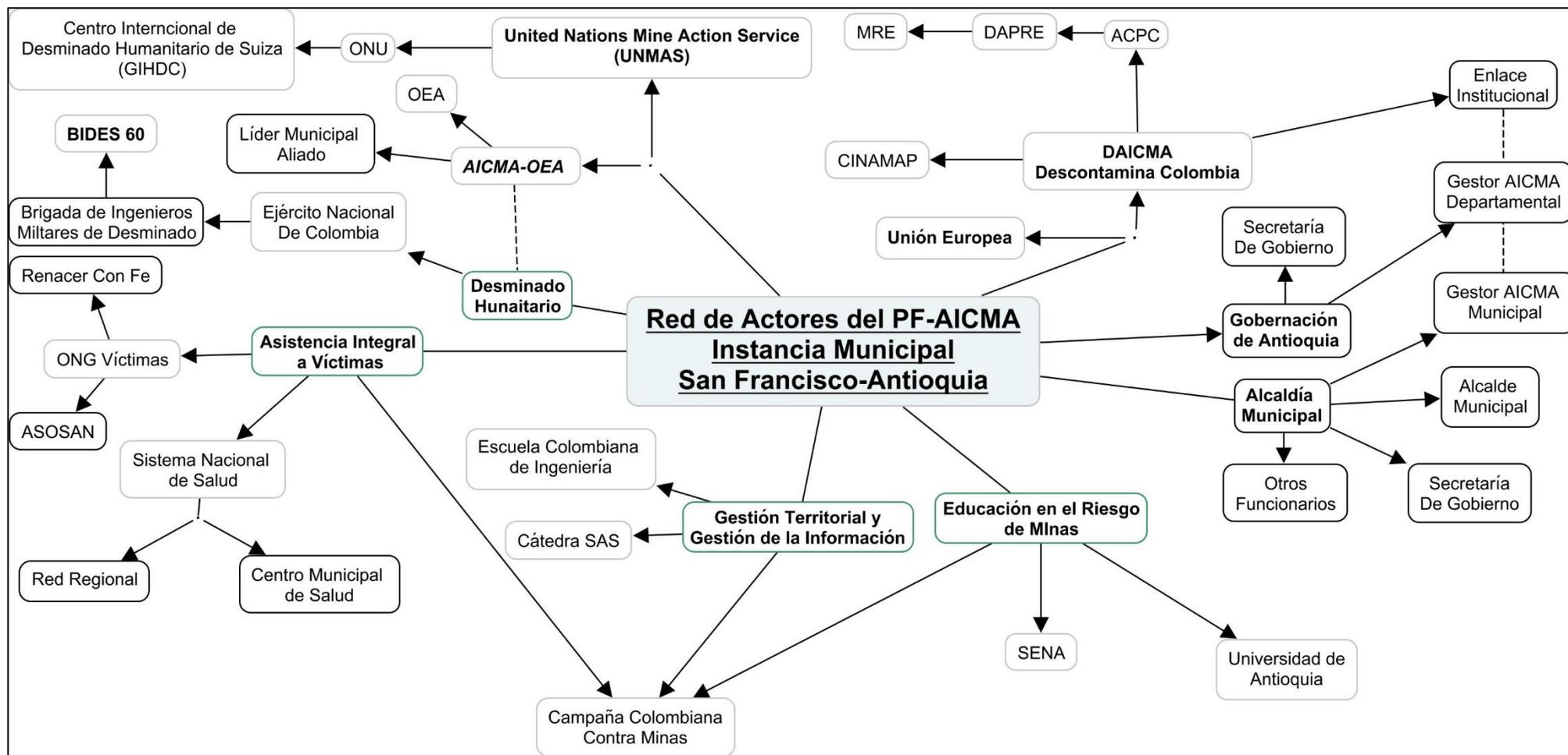
4.4. La AICMA en San Francisco: Un proyecto con enfoque territorial.

La gestión territorial y la atención diferencial son dos de los aspectos que hicieron del PF un proyecto poco convencional en el país. En San Francisco, la implementación se vio marcada por la ejecución a través de un plan de acción soportado en la integración de tareas a nivel intersectorial e interjurisdiccional, así como por la necesidad de establecer líneas de trabajo relacionales manera sistémica desde las instituciones municipales con las comunidades.

Aunque el trasfondo de la iniciativa pudiera asociarse al restablecimiento de la institucionalidad y legitimidad del Estado en poblaciones donde la figura de autoridad era detentada por GAML, las comunidades (además de verse beneficiadas con el desarrollo de la iniciativa), eran consideradas como el bien más importante dentro del proceso en cuestión.

El enfoque participativo adoptado en San Francisco en torno a la AICMA resultó pieza fundamental durante la etapa de implementación, pues de la participación y cooperación de la gente con los funcionarios, autoridades y operadores, prácticamente dependió el éxito del proyecto. Es por esto que el mapa de actores (Figura 10) asociados a la implantación del proyecto en el municipio, refleja la importancia del trabajo articulado y coherente hacia el cumplimiento de los objetivos establecido localmente.

Figura 10: Red de Actores PF en San Francisco (Antioquia)



Fuente: Elaboración propia con base en información extraída de (Comisión Europea, 2017; DAICMA, S.F.f)

4.4.1. Análisis externo del proyecto

4.4.1.1. Oportunidades

Los esfuerzos de cooperación del Estado colombiano y la UE en torno a la AICMA se insertan de forma plena en la realidad nacional, en un momento político y social propicio para una buena acogida en los diferentes sectores del gobierno y entre los ciudadanos en general.

Históricamente, los enfrentamientos del Estado contra los GAML han permanecido como un elemento transversal y limitante para el desarrollo del municipio (y del país en general). En este caso representaron un factor que puede analizarse de manera simultánea desde la perspectiva de las oportunidades y las amenazas.

Por su parte, las primeras surgen en torno a los diálogos de paz con las FARC-EP y la posterior firma de los acuerdos para la terminación del conflicto. La estrategia nacional de acción contra minas (incluido el PF) que estaba diseñada para ejecutarse en un contexto permeado por el conflicto armado interno, veía próxima una realidad en la que se podrían potenciar de manera significativa el margen de acción territorial y alcance de la AICMA, así como la maximización de los beneficios derivados de la misma, tanto para la población como para el Estado.

En este contexto de múltiples transformaciones, se propiciaron espacios para que los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil fungieran como protagonistas de dichos cambios. Pese a que las ONG de víctimas en San Francisco asumieron una posición defensiva ante las iniciativas gubernamentales, este factor sirvió como catalizador para que el proyecto en cuestión pudiese aprovechar al máximo el enfoque participativo y territorial que lo caracterizaba. Fueron estas las que asumieron en gran medida procesos de la reincorporación a la vida social y productiva de sobrevivientes de MAP, MUSE y AEI.

Aunque, las organizaciones de víctimas jugaron un papel relevante en la reinserción de víctimas, no fueron las únicas vinculadas a la estrategia. El escenario estaba abierto a la cooperación con organizaciones de asistencia humanitaria como el ICRC o con las OCDH de reciente vinculación a la dinámica de la AICMA en el país. Si bien estas últimas no representaron una oportunidad tangencial en labores de desminado en el municipio, si lo fueron para otros territorios priorizados dentro del mismo marco de acción.

Ya que San Francisco constituía el tercer caso de intervención de una serie de territorios priorizados, el PF apalancó los esfuerzos que allí se adelantaban en los resultados obtenidos en San Carlos-Antioquia y el Dorado-Meta. El despeje y entrega de estos dos municipios en 2012, representaba el inicio de un camino para la restitución de derechos de las poblaciones, así como para la reactivación de las economías locales y regionales. Ante la mirada de los Estados parte del Tratado de prohibición de minas, esta situación era prueba de avance y cumplimiento en las metas y compromisos del gobierno de Colombia en la materia, y representaba una razón de bastante peso para contribuir con recursos destinados para AOD, a la lucha contra minas en el país.

Del mismo modo, la efectividad y eficiencia en las tareas de DH por parte de la BRDEH, y el estricto cumplimiento de los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad en el DH, establecidos en la AG/RES 46/182 de 1991 de la ONU, sumados a la capacidad instalada en las comunidades para identificar y delimitar zonas peligrosas, así como a mantener comportamientos seguros ante las minas, constituían elementos atractivos para nuevos y potenciales donantes de la AICMA (*Entrevista 4, 22 de mayo de 2017*).

Por último, es importante recordar que ya se venía trabajando en temas relativos a minas en el país antes del 2012, por lo que el PF asistía a un momento en el que,

pese a que no estaba consolidada la institucionalidad de la AICMA a nivel territorial, existía un terreno abonado en instancias departamentales que podrían contribuir con el desarrollo de iniciativas en la materia nivel local.

4.4.1.2. Amenazas

Si bien, la institucionalidad de la AICMA en Colombia venía consolidándose desde la creación del Observatorio de minas en el año 2002, el tema seguía siendo un tanto ignorado dentro de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno. Junto al desconocimiento de la problemática se encontraban otros asuntos derivados del conflicto armado, que con la magnitud de sus cifras opacaban la realidad de las poblaciones afectadas por minas. Un ejemplo de lo anterior son el número de civiles considerados como víctimas por MAP para el año 2012 (año del inicio del PF) frente a los datos de personas desplazadas por el conflicto en el mismo período. Mientras que se registraban en el país un aproximado de 770 personas afectadas por la instalación y detonación accidental de minas, las cifras de desplazados ascendían a las 232.324 personas. (*Entrevista 1* 18 de mayo de 2017) (*Entrevista 2*, 22 de mayo de 2017) (UARIV, 2018)

Esta situación, que se reproducía en los escenarios departamentales y municipales, constituía una amenaza para el PF en tanto la voluntad política del gobierno nacional, manifestada en la formulación de la PAICMA, no obligaba a las administraciones en los niveles subestatales, a priorizar recursos ni a encaminar esfuerzos en torno a las actividades relativas a minas. San Francisco, por ejemplo, al inicio del proyecto no contaba con un plan de contingencia, un plan de prevención de violaciones de los DDHH y al DIH, ni con un plan Local de Acción Contra Minas, pese a encabezar la lista roja de municipios con mayor afectación por este fenómeno. (CCCM, S.F)

El contexto presentado anteriormente, se agudizaba debido a que el país asistía a un relevo de autoridades gubernamentales y municipales. La coyuntura generaba la

posibilidad de un cambio de voluntad política por parte de los gobernantes para dar continuidad a iniciativas en torno a la acción contraminas. Del mismo modo, constituía un momento para evidenciar si los esfuerzos adelantados en la materia habían contribuido a una instalación real de capacidad institucional en AICMA, más allá de la capacitación de los funcionarios de turno.

Por otro lado, de acuerdo con La UE en su informe final (Comisión Europea, 2017), la ambición y dimensión del PF, representaba un factor a considerar dentro de las amenazas. La magnitud de la información manejada en el proyecto, la diversidad de los operadores de los fondos, las condiciones geográficas y topográficas de los territorios a intervenir, además de las diversidades culturales y el conflicto en los 80 municipios priorizados, complejizaban la coordinación del mismo en cabeza de la DAICMA.

El BIDES 60 y las ONG vinculadas, eran conscientes de esta realidad no ajena al actual caso de estudio. Aunque para el 2012, el Frente 47 de las FARC no tenía presencia en San Francisco, la posibilidad latente de su regreso o el de otros GAML, se alimentaba de los enfrentamientos armados que aún tenían lugar en otros puntos de la geografía nacional y de la ausencia del Estado en el municipio. Igualmente, el traslado de personal hasta San Francisco representaba una situación de riesgo, en tanto existiera presencia de GAML en la zona. Así mismo, las condiciones del terreno desafiaban el profesionalismo de los Operadores de Desminado, y la cooperación de las comunidades podría aportar celeridad o dilatar sus labores, así como el éxito de los demás actores del proyecto en este escenario.

Finalmente, atendiendo a que una parte importante de los componentes de ERM y de Gestión Territorial y de la Información estaban soportados en el uso de las TICs,

resulta necesario considerar datos en torno a la brecha digital en la región²³. Aunque para el 2012, Antioquia presentaba un índice de Brecha Digital de 0,72, las carencias en torno al acceso a internet, infraestructura, aplicaciones y servicios digitales para los municipios traían adheridas múltiples demandas por parte de las comunidades. Una de ellas era la exigencia para que el gobierno en sus diferentes niveles garantizara la disponibilidad de redes de telecomunicaciones que suministraran la conectividad básica para el intercambio de información *top down* y *bottom up*. El fomento de diversos canales para la participación ciudadana en el ciclo de las Políticas Públicas, el diseño e implementación de soluciones comunitarias, así como la ampliación en cobertura y alcance de los portales web institucionales se sumaba a a lista de peticiones.

Por esto, la Brecha Digital constituía un factor de riesgo para el PF, en tanto podía afectar la implementación de actividades que requirieran el uso de TICs y disminuiría el impacto positivo en la consolidación institucional para la acción contraminas a nivel subestatal, así como en el fortalecimiento de la relación Estado-Sociedad Civil.

4.4.2. Análisis Interno del proyecto municipal

4.4.2.1. Fortalezas

La complejidad de la ejecución en escenarios municipales de la iniciativa encabezada por la UE y el gobierno nacional estaba plenamente justificada en el impacto humanitario que el proyecto esperaba tener en zonas de alta contaminación y alta

²³ Al emplear el término “Brecha Digital”, se hace referencia las disparidades socioeconómicas entre aquellas comunidades que tienen acceso a los beneficios de la Sociedad de la Información y aquellas que no. Del mismo modo se puede usar de manera indistinta para evocar desigualdades en materia de uso tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Para el caso de la medición realizada por el Ministerio de las TICs de Colombia, el indicador arroja un valor entre 0-1, con 1 como la ausencia de brecha Digital. Este indicador es producto de la interacción entre 4 componentes a saber: Infraestructura, Servicios, Aplicaciones y Usuarios. (MINTICs, 2014).

densidad de MAP, MUSE y AEI. Justamente, esta fue la gran apuesta que la Dirección hizo con la selección de los más de 80 municipios priorizados (Dentro de los que se encontraba San Francisco).

La implementación del proyecto a nivel local estaba orientada en primera medida, a la restitución de derechos de las poblaciones afectadas, así como a la reconstrucción del capital social comunitario. Esto suponía el apoyo a las organizaciones municipales de víctimas y de pequeños productores, vinculándolos a los procesos de toma de decisiones sobre el rumbo del proyecto en San Francisco. La construcción de una red de apoyo y solidaridad, estable y sostenible en el tiempo, aseguraba que el desarrollo territorial al que apuntaba el proyecto se forjara sobre una base significativa, en la cual interactuarían otro tipo de iniciativas y/o políticas públicas orientadas a la asistencia a víctimas y a la promoción del desarrollo. Un ejemplo de esto es la articulación del PF con esfuerzos departamentales como el proyecto *“Reconstrucción del Capital Social y Físico en comunidades afectadas por el Conflicto Armado en cuatro municipios del Oriente Antioqueño”*, o con la asistencia Internacional ofrecida por donantes como el Gobierno del Japón, el Fondo Noruego multidonante, o el Fondo fiduciario de la UE para el posconflicto, orientado a la promoción del desarrollo rural en zonas que habían sido afectadas por las hostilidades.

Otra de las fortalezas del proyecto, residía en el respaldo normativo e instrumental tanto nacional como Internacional con el que contaba. El primero, se materializaba en el marco regulatorio (Política Pública Nacional) recientemente aprobado. Del mismo modo, el entramado jurídico institucional del país (Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas) estimulaba su ejecución y articulación con terceras políticas de víctimas, acceso a tierras, justicia y reparación, derechos humanos, entre otras. (Comisión Europea, 2017).

Del mismo modo, con la creación de la Brigada de Ingenieros Militares de Desminado Humanitario, se evidenciaba la agilidad, flexibilidad, y cualificación de la capacidad Nacional del Estado, que bajo el liderazgo institucional del ejército nacional, aseguraba el cumplimiento de manera eficiente de las metas establecidas en el PF (*Entrevista 3, 31 de mayo de 2017*).

En cuanto a la segunda (el apoyo internacional), esta iniciativa contaba con el respaldo directo de la Unión Europea. Para este caso en particular, la estrategia de implementación en municipios se alineaba estructuralmente con los principios contenidos en el acuerdo marco de la UE con los países de la comunidad Andina (1993), el Instrumento Pro Estabilidad y Paz (IcSP por sus siglas en inglés) y el instrumento europeo para la Democracia y los DDHH (IEDDHH). Sumando a lo anterior, el PF representaba la voluntad política de las partes, por dar continuidad a la lucha conjunta contra las minas antipersonal en el país, dado que constituía la segunda etapa de un proyecto previamente concluido. Esto aportaba carga a una balanza donde el contrapeso fuerte estaba simbolizado en la situación vigente de conflicto armado en el país.

Para contribuir con la sostenibilidad a lo largo del ciclo del proyecto, la lógica bajo la cual se desarrolló estuvo marcada por la articulación y establecimiento de sinergias con otras políticas relacionadas. La intersectorialidad que caracterizó al proyecto incidió de manera positiva en el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado a través de la Convención de Ottawa.

4.4.2.2. Debilidades

Tal y como se abordó en el capítulo 3, la DAICMA es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, coordinada por el Despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto. De acuerdo con Álvaro Jiménez (*Entrevista 1, 18 de mayo de 2017*), Director Nacional de Campaña

Colombiana Contra Minas, es esta una de las debilidades de la Dirección, que se traslada a los proyectos con enfoque territorial diseñados por ella misma.

El estar subyugada a la burocracia presidencial afecta directamente su margen de acción, pues cada una de las decisiones de orden administrativo y algunas de tipo operativo, deben contar con el aval del Alto Consejero para el Posconflicto (*Entrevista 1, 18 de mayo de 2017*). Incluso en el año 2012, la DAICMA dependía de forma directa de la Presidencia de la República y de los lineamientos establecidos por la CINAMAP (Tal y como sucede en la actualidad). Esta situación, debilitaba de entrada el fin último del proyecto, ya que pese a instalar capacidades al interior de la Dirección, acotaba su autonomía para la libre coordinación de la AICMA en el país.

En cuanto a la ejecución puntual del PF en contextos locales, es necesario abordar las falencias derivadas de los componentes de Gestión territorial y DH. Los términos de referencia del proyecto y los lineamientos consignados en el acuerdo de cooperación con la UE eran demasiado ambiciosos en cuanto a DH se refiere. Sin desconocer las capacidades operativas de los Ingenieros Militares (únicos operadores de DH autorizado en el país en ese momento), la magnitud del proyecto demandaba labores conjuntas con OCHD. El hecho de que para el 2012 la participación de civiles en DH seguía siendo un tema controversial y que no se encontraba reglamentada en el país, ponía en peligro el cumplimiento de los objetivos del PF y constituía una clara debilidad del mismo.

Del otro lado, los primeros municipios intervenidos por el proyecto para adelantar labores de DH, representaron casos *Sui Generis*, en tanto fueron llevadas a cabo de forma exclusiva por la BRDEH. San Francisco, evidenciaba la particularidad de esa situación. Debido a que presentaba condiciones que obligaban al Estado a mantener

activa la política de *riesgo residual*²⁴ en el momento de declarar el territorio como libre de sospechas.

En el acta de Declaración del Municipio de San Francisco Antioquia como Libre de sospecha de contaminación con Minas Antipersonal se estipula que

La investigación de todos los eventos y reportes registrados sobre un área en particular no implica que se haya despejado la totalidad del Área Declarada como Libre de Sospecha de Contaminación con Minas Antipersonal, sino que en esa área se realizaron todos los esfuerzos razonables, siguiendo los Procedimientos Operacionales Aprobados por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, por la Inspección General de las Fuerzas Militares y bajo el Monitoreo del Componente Externo de Monitoreo de AICMA-OEA encaminados a cancelar o confirmar todas los eventos conocidos y, en consecuencia, ubicar y despejar todas las Áreas Peligrosas y/o Peligrosas Confirmadas que afectaban el desarrollo socioeconómico de las comunidad y así generar las condiciones de seguridad y el retorno a estas áreas. (DAICMA, S.F.g)

Aunque la política de riesgo residual responde a asunto apenas lógico, el proyecto no consideraba líneas de acción en caso de que territorios operados por OCDH que se

²⁴ Con la declaración de Áreas Libres de Sospecha de Contaminación con Minas Antipersonal no es posible pronunciarse sobre eventos futuros y desconocidos o los de las veredas con difícil acceso o las deshabitadas que quedan pendientes de investigar por ausencia de comunidad y de información, por lo que es imprescindible que tanto las autoridades locales como las comunidades estén siempre en alerta ante la posible identificación de una nueva sospecha y, de ser así, informen a la Organización de Desminado Humanitario, y se apliquen de manera inmediata todas las medidas de seguridad y asuman comportamientos seguros que eviten poner en riesgo su integridad.

fueron involucrando progresivamente, activaran alertas por nuevas sospechas una vez terminada la ejecución del mismo. Con esta situación se asume que la responsabilidad ante tal eventualidad va a recaer en el único operador Estatal: El ejército nacional.

Por otro lado, el para la ejecución del proyecto se crearon las figuras *ad hoc* de Gestores Territoriales, que apoyarían la elaboración de los PLAICMA y fungirían a su vez como enlaces para la Dirección Nacional. De acuerdo con la UE (Comisión Europea, 2017), el rol de los gestores fue un tanto difuso debido a que no existía claridad para autoridades locales respecto de si estas figuras eran la cara visible en sus municipios de la DAICMA o eran operadores contratados por alguna ONG. El mismo informe considera como debilidad que tales figuras no hubiesen sido contratadas por la DAICMA de forma directa, para poder continuar con el trabajo con los gobiernos locales una vez terminada la implementación.

4.4.3. La Acción Contra Minas y los aciertos de la gestión como política pública.

Durante las últimas dos décadas, a nivel internacional la Acción Contra Minas se ha consolidado como un esfuerzo en el que trabajan codo a codo organizaciones nacionales, locales, regionales e internacionales en pro de la reducción del impacto social, económico y ambiental causado por las minas y las municiones explosivas; estos esfuerzos son diseñados con el fin de promover el desarrollo económico, reducir los efectos negativos causados a las víctimas y promover comportamientos seguros en las poblaciones afectadas por estos artefactos. De igual forma, en Colombia, los esfuerzos institucionales emprendidos desde los años 90, persiguen los objetivos presentes en la lucha contra el uso de minas a nivel internacional (desarrollados en el numeral 3.1).

La repercusión que ha tenido la instalación y detonación accidental de MAP, AEI y MUSE sobre la sociedad civil y la fuerza pública colombiana, impulsó a que la DAICMA, como autoridad nacional encargada de coordinar la acción contra minas, estableciera en el marco de la Política Nacional, otorgaba particular relevancia al carácter de “integral” de la política, por lo que además de emprender labores en torno a los cinco componentes previamente mencionados (y desarrollados en el numeral 3.2.2.1.), buscaba trascender a la recuperación del capital social y físico en los territorios afectados.

Por tal motivo, el Estado, representado en las instituciones nacionales de la AICMA, buscó estrechar su relación existente con la sociedad civil como método para la optimización de las iniciativas derivadas de la PNAICMA. Así, con la idea de “acción en conjunto”, cada uno, desde sus capacidades aportaba en la ejecución de la política, en primera instancia como respuesta positiva y de legitimación de la misma, pero también como mecanismo de control y fiscalización de la acción del otro.

La forma en la que el Estado estimuló la interacción con los diversos actores y *stakeholders* de la Acción Contra Minas en el país, constituye uno de los más sólidos elementos para afirmar su éxito como política pública. Aunque fue necesaria casi una década de trabajo desde que el tema de las minas antipersona apareciera en la agenda pública, se lograron articular las perspectivas construidas desde las realidades de las víctimas, las ONG y el mismo Estado.

Por un lado, las ONG concebían el problema de las MAP como un asunto que reflejaba una *crisis humanitaria*, atendiendo al crecimiento de las cifras en cuanto a víctimas y áreas contaminadas o con sospecha de minas en el país. Desde otro lugar, las víctimas consolidaban sus demandas bajo la idea de las minas como una *estrategia de guerra prolongada y silenciosa* que requería atención inmediata y prioritaria. Finalmente, la perspectiva estatal estaba erigida sobre dos situaciones: 1) Los

compromisos adquiridos en el seno de la comunidad *internacional* con la firma de acuerdos contra el uso de MAP, MUSE y AEI (a lo que se sumaba la presión de las ONG) y 2) La reciente firma del Acuerdo de paz con las FARC, que instauraba la necesidad de consolidar la denominada “*Paz Territorial*”.

Si bien las perspectivas construidas por cada actor respondían a visiones diferentes de un mismo problema, terminaban señalando de manera común la necesidad de desminar los territorios contaminados con la presencia de MAP, MUSE y AEI, y de atender de manera oportuna y real a víctimas por efecto de tales artefactos. El producto de la relación intersubjetiva suscitada entre las ONG, las víctimas y el Estado, se hacía tangible en los objetivos de la PNAICMA, que tras su formulación en el año 2009 consolidaba el tema como prioritario dentro de la agenda gubernamental.

Aunque en primera instancia se pudiera pensar que, al ser diseñada desde el orden nacional esta política resultaría distante de la situación en las regiones, tal y como se recopiló a lo largo del presente documento (de manera particular en los numerales 4.3.2. y 5.1), contó dentro de otros, con herramientas de gestión y enfoque territorial para su adecuación a las necesidades de los diferentes niveles de organización político-administrativa sobre los que sería implementada.

Un ejemplo claro de lo anterior se encuentra en el actual caso de estudio. El PF, gestionado como una estrategia territorial para la implementación de la PNAICMA, además de considerar como factor diferencial los territorios con las cifras más alarmantes de víctimas y áreas contaminadas, también consideraba la potencialidad de los municipios para generar un desarrollo “endógeno”. Esto implicaba la (pre) existencia de condiciones como capital social, infraestructura y servicios básicos y cercanía con otros municipios.

Durante la implementación del PF en el municipio de San Francisco-Antioquia, las instituciones nacionales de la AICMA lograron, además del ajuste de los objetivos

nacionales, la generación de enlaces a nivel departamental y municipal. Esta situación, permitió la consolidación de relaciones horizontales con instituciones y organizaciones municipales, difuminando el vínculo vertical de subordinación jerárquica con sistemas nacionales, pero sin descuidar el carácter interjurisdiccional de la PAICMA. En algunos casos, el rol de los enlaces o facilitadores municipales resultaba confuso, en tanto se dificultaba para las comunidades identificar si se trataba de un funcionario público o un contratista de una ONG. Esto incidió de manera parcial en la generación de un clima de duda en torno a la continuidad de las labores adelantadas.

Los enlaces públicos y privados, que tenían como función principal atender las situaciones relacionadas con la AICMA en San Francisco, actuaban también como engrane con las políticas de víctimas, acceso a tierras, justicia y reparación, derechos humanos, entre otras. La lógica intersectorial de la PNACIMA además de fortalecer su objetivo como política pública, contribuyó de manera significativa con su sostenibilidad en el tiempo, sobrepasando los intereses de los gobiernos de turno y arraigándose como política de Estado.

Como correlato del carácter relacional que el gobierno adoptó a través del PF, se encuentra el fortalecimiento de la institucionalidad de la AICMA en el país. Tras la implementación del proyecto en escenarios municipales, funcionarios e instituciones locales además de reconocer la importancia de la DAICMA y de la BRDEH, entendieron las oportunidades de intervención que la política les ofrecía como mecanismo para dar solución al fenómeno de las MAP. Si bien la presencia de las autoridades nacionales de la AICMA (como representantes del Estado Colombiano) en los territorios, se intensificó gracias a ejercicios de cooperación internacional como el adelantado con la UE, es apropiado mencionar que fue posible también como resultado de dos situaciones particulares: primera, el cese de hostilidades en los

municipios seleccionados para la ejecución del proyecto y por consiguiente las labores de DH adelantadas inicialmente de manera exclusiva por el Ejército Nacional, y segunda, la voluntad de las FARC-EP durante las negociaciones y posterior firma del acuerdo de paz, por identificar territorios y cooperar con el ejército nacional en las tareas de DH.

4.4.4. Las ruedas más débiles en el engranaje de la PNAICMA

Un acercamiento holístico a la PNAICMA ofrece una mirada contundentemente positiva de las decisiones que el gobierno nacional adoptó con su formulación. Con la integralidad como bandera de la Acción Contra Minas en el país, el Estado pretendía abarcar desde varios frentes el asunto en cuestión. El engranaje conformado por la AIV, DH, ERM, Advocacy y la destrucción de arsenales, pierde celeridad en el momento que una de sus ruedas disminuye la velocidad de su marcha.

Luego de analizar la PNAICMA como un todo, y el PF como uno de los programas derivados de la misma, y de articular las perspectivas obtenidas con el trabajo de campo y la revisión documental, se puede indicar que los dos componentes que ralentizan el curso de los procesos son la asistencia a víctimas y desminado humanitario.

Para el caso de la primera, es necesario distinguir que, dentro de la PNAICMA únicamente están contempladas las víctimas civiles por efecto de las minas. Por su parte, los uniformados afectados por tal fenómeno cuentan con un régimen de atención especial fuera de la política pública en cuestión.

En ese orden de ideas, gracias al éxito de los procesos de ERM y capacitación a comunidades y profesionales del área de la salud a nivel local, se han logrado avances importantes en cuanto atención de emergencia a víctimas civiles. Sin embargo, la ruta completa de Atención Integral a Víctimas (abordada en el numeral 3.2.3.1.) sigue siendo un desafío no resuelto para el gobierno. El principal problema, parece estar

relacionado con la identificación y ubicación de víctimas. Para el caso de San Francisco, la mayoría de las víctimas que provenían de zonas rurales alejadas del casco urbano, después de los accidentes y de recibir atención de emergencia, cambiaban su lugar de domicilio sin notificar a los actores involucrados. Esto dificultó su ubicación y por ende su tránsito completo a través de la ruta.

De otro lado, el PF influyó positivamente en la generación de conciencia dentro de las autoridades municipales en torno a la necesidad de atención física y psicológica de las víctimas, así como de su responsabilidad como garantes de sus derechos. Pese a esto, seguían presentes limitaciones como deficiencia de la infraestructura física de los centros de salud, o carencia de recurso humano especializado, que impedía llevar a cabo labores integrales de atención a víctimas

Por su parte, el Desminado Humanitario representó un caso paradigmático dentro de la implementación del PF. Aunque a lo largo de la presente investigación se ha resaltado el éxito de los procesos de DH en el municipio, es pertinente relevar las potenciales debilidades de este. Inicialmente, tal y como ocurrió en San Francisco, el operador encargado de las labores de DH fue el Ejército Nacional. Más adelante, el gobierno permitió a civiles (OCDH) vincularse a las tareas en cuestión. Si bien, se puede afirmar que con el aporte de las OCDH se amplía la capacidad de DH, también se ampliaron las posibilidades de que el Ejército Nacional, se tuviera que hacer cargo de nuevas sospechas por riesgo residual. Lo anterior tiene razón de ser dado que una vez que se autorizaron las labores de OCDH, ni el PF ni la PNAICMA establecieron ningún protocolo adicional para situaciones en las que territorios operados por Organizaciones Civiles, activaran alertas por nuevas sospechas una vez declarados libres de sospecha. Esto, implícitamente delega la responsabilidad directa al operador estatal, El ejército nacional.

4.5. A manera de resumen

Cómo se pudo evidenciar en el capítulo que precede este apartado, la PNAICMA hizo uso del enfoque territorial y participativo para adecuar los compromisos y lineamientos asumidos en el seno de la comunidad internacional a las distintas realidades en los escenarios municipales y departamentales de Colombia.

El PF da cuenta de la aplicación en contextos locales de un acuerdo de Cooperación Internacional suscrito en el marco de la administración Nacional. La regionalización de tal proyecto evidencia los factores diferenciales que permitieron establecer los territorios priorizados para la aplicación del mismo. Se hace referencia a elementos como el número histórico de eventos, así como de víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Al inicio del proyecto, el municipio de San Francisco presentaba una alta afectación derivada de la sospecha, instalación y detonación accidental de minas antipersona. Tales situaciones lo convertían en uno de los territorios que recibirían atención prioritaria en el marco de los esfuerzos del gobierno nacional y la UE. Si bien el municipio presentaba algunas condiciones particulares, las líneas de acción propuestas desde el orden nacional supieron abarcar las necesidades de este.

Dos de los ejes de acción de mayor peso dentro de las labores adelantadas en San Francisco fueron el DH y la ERM, atendiendo al impacto en la población y a la movilización de actores. En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar como grandes logros, la declaración del municipio como libre de sospecha de MAP, MUSE y AEI en el año 2014, así como la capacitación la población civil del casco urbano y rural como agentes preventivos de situaciones de riesgo y como primeros respondientes ante eventos relativos a minas.

El cabildeo y la AIV en San Francisco, también tuvieron espacio para aportar de manera significativa en la solución de la problemática, así como para incidir en el

fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno en sus diferentes niveles para abordar la Acción Contra Minas.

5. Consideraciones Finales

5.1. Aspectos generales

Toda política pública constituye una evidencia explícita e irrefutable de la presencia de un asunto dentro de la agenda institucional. Si bien, es concebida como una serie de respuestas, sucesivas o no, del Estado en torno a un tema, es también el resultado de su interacción con agentes externos. Aunque esta dinámica tiene lugar al margen de las decisiones adoptadas por el actor de base territorial, resulta determinante para su legitimación en cuanto a decisión y acción.

Como es propio del ciclo de las políticas, tiene lugar en diferentes momentos y con intensidad variable, una lucha por el poder entre los actores involucrados. De acuerdo con los postulados neoinstitucionalistas, el Estado enmarca dicha puja entre las partes y traza además los límites de diseño e implementación de la política, valiéndose de sus estructuras y/o reglas.

Como se ha recopilado en esta investigación, el desarrollo institucional y normativo que ha tenido lugar desde poco antes de los años 80 alrededor del mundo en cuanto a MAP, AEI y MUSE, representa la visión conjunta de víctimas, organizaciones y Estados en tono a la problemática. Organizaciones Internacionales, de orden intergubernamental y No gubernamentales a han asumido, lucha contra minas antipersonal como bandera de trabajo.

El ejemplo más relevante lo conforman la Convención de Ottawa de 1997 (Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción), y el rol activo asumido desde la ONU en cabeza del UNMAS. Las OSC, por su parte han insistido en el desarrollo normativo internacional para abordar tal problemática. Dentro de las The HALO trust, EL ICRC, o la laureada nobel de paz ICBL. Este conjunto de acciones público-privadas, han sentado un precedente internacional y han reafirmado compromisos multilaterales en

la materia, que fungen como referente para gobiernos nacionales adheridos a la convención y con voluntad política de sumarse a la acción contra minas.

En Colombia, la AICMA se ha venido fortaleciendo de manera progresiva desde la ratificación de la convención de Ottawa en el año 2000. Hoy en día, el país cuenta con dos cabezas visibles vinculadas a acción contra minas: La CINAMAP y la DAICMA. Mientras que la primera representa la autoridad nacional hacedora de la política pública respectiva; la segunda asume el rol de músculo coordinador de las actividades relativas a minas en el país.

Tal vez, el avance institucional más representativo en Colombia es la formulación en el año 2009 de la Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en el año 2009. La política pública, que aborda la problemática de forma integral, concibe su tratamiento como un proceso indispensable en el mediano y largo plazo para el desarrollo del país y de sus habitantes, más allá de ser un hecho coyuntural de gran impacto y de necesidad de atención inmediata.

La PNAICMA, además de adoptar las líneas de acción establecidas a nivel internacional para las actividades relativas a minas (DH, ERM, AIV, Advocacy, Destrucción de artefactos almacenados), las adapta a la realidad interna por medio de un enfoque territorial y participativo. Esto en búsqueda de adecuar los compromisos y lineamientos asumidos en el seno de la comunidad internacional a las distintas situaciones en los escenarios municipales y departamentales de Colombia.

El denominado “Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas”, Objeto de estudio de la investigación, permite efectuar un acercamiento a la implementación de la Política nacional en contextos locales. El proyecto, que representa un esfuerzo conjunto de Cooperación Internacional con la UE, evidencia los factores diferenciales permitieron establecer los territorios priorizados para la ejecución del mismo. Dentro

de los municipios seleccionados, se encuentra la unidad de análisis de esta tesis de maestría: San Francisco-Antioquia.

Cuando se diseña el PF y comienza su implementación, el municipio encabezaba las listas de territorios con las mayores cifras en cuanto al número histórico de eventos y víctimas de MAP, MUSE y AEI en el país. Tales situaciones le otorgaron el pase directo para recibir atención prioritaria en el marco de los esfuerzos del gobierno nacional y la UE.

Tal y como se evidencia en el [capítulo 4](#), dos de los ejes de acción de mayor peso dentro de las labores adelantadas en San Francisco fueron el DH y la ERM, atendiendo al impacto en la población y a la movilización de actores. En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar como grandes logros, la declaración del municipio como libre de sospecha de MAP, MUSE y AEI en el año 2014, así como la capacitación la población civil del casco urbano y rural como agentes preventivos de situaciones de riesgo y como primeros respondientes ante eventos relativos a minas. El cabildeo y la AIV en San Francisco, también tuvieron espacio para aportar de manera significativa en la solución de la problemática, así como para incidir en el fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno en sus diferentes niveles para abordar la Acción Contra Minas.

5.2. Sobre los hallazgos

Así como se ha venido abordando en el presente documento, para analizar de forma holística un asunto concebido socialmente como relevante, es necesario considerar como punto de partida la política pública adoptada por el gobierno para darle atención. Este conjunto de medidas dispuestas por las autoridades sirve como arena de disputa, donde los actores de diversa naturaleza exponen y defienden sus intereses específicos en torno al tema. Así, desde este lugar, las partes involucradas construyen

una visión propia de la realidad, sientan una posición acorde a la misma y formulan sus demandas.

Tal y como se enuncia en el capítulo 2, sin importar el nivel de gobierno, el Estado asume de manera activa el rol principal dentro del ciclo de la política para regular el juego de pesos y contrapesos que allí se suscita. De esta forma, al direccionar el proceso se encarga de consolidar las estrategias necesarias para intervenir la realidad existente, a fin de modificar la situación percibida como problemática. Todo lo anterior, propendiendo por un equilibrio en el que se consideren las necesidades de los sujetos beneficiarios de la iniciativa, las demandas de los actores involucrados y que actúe en favor de los intereses colectivos.

Esta perspectiva presenta la política pública como acción institucional, dando prelación al quehacer del Estado, dentro del ciclo de la política, sin desconocer sus flujos y contraflujos, la formación de la agenda, los actores involucrados, y las posibles motivaciones que pudieron direccionar la elección de alternativas durante el desarrollo de este.

Si bien, múltiples actores no estatales pueden tomar parte del proceso, es necesario rescatar, que las capacidades de poder que cada uno detenta van a resultar variables, y relativas y al final limitadas por el Estado, quien a través de sus estructuras o reglas enmarca su participación y traza además los límites de diseño e implementación de la política

Es precisamente en búsqueda del equilibrio en torno a la Acción Integral Contra Minas Antipersona que se inició esta tesis. Se partió del hecho de que el Proyecto para el Fortalecimiento de la AICMA, como apéndice de la política pública nacional, respondía de manera exitosa a las demandas que a nivel territorial tenían lugar.

Asimismo, como se enunció en un primer momento a través del marco teórico, el balance entre las potencialidades y limitaciones de la PNAICMA, está directamente relacionado con todos aquellos procesos de interacción con agentes externos (nacionales e internacionales) que nutren las decisiones del Estado, consolidan la agenda gubernamental y determinan el rumbo de la gestión institucional.

Así, de acuerdo con lo presentado en el Capítulo 3, el gobierno nacional y sus autoridades territoriales se encargaron de regular la interacción entre actores, la introducción del tema en la agenda institucional y la adaptación de las disposiciones normativas Internacionales a una realidad Nacional y a los requerimientos de los departamentos y municipios.

El avance sistémico que desde los años 80 vienen ganando fuerza en cuanto a normatividad y gestión en torno las actividades relativas a minas, ha servido de parangón a la gestión adelantada por el gobierno nacional colombiano. Un ejemplo claro es el avance institucional que se materializa con la formulación de la Política Nacional de Acción Contra Minas Antipersonal en el año 2009. La política, que aborda la problemática de forma integral, concibe su tratamiento como un proceso indispensable en el mediano y largo plazo para el desarrollo del país y de sus habitantes, más allá de ser un hecho coyuntural de gran impacto y de necesidad de atención inmediata.

Por tal motivo, la implementación de la PNAICMA sobre la cual se reflexiona de manera detallada en el capítulo 4, recurrió de forma particular al enfoque territorial y participativo para que las distintas realidades de los escenarios departamentales y municipales del país guardaran coherencia con los compromisos y lineamientos asumidos a nivel internacional.

La reducción del impacto social, económico y ambiental producido por las minas y las municiones explosivas en Colombia, la reducción de efectos negativos causados a las

víctimas o la promoción de comportamientos seguros en las poblaciones afectadas por estos artefactos está directamente relacionada con los objetivos presentes en la lucha contra el uso de minas a nivel internacional.

Precisamente, es en torno a la ejecución de la política bajo un enfoque territorial, que se puede argumentar el éxito de esta. Al articularlo con el carácter de integral” que le otorga el gobierno nacional, la PNAICMA no solo busca la implementación de líneas de acción en torno a los cinco componentes básicos de la AICMA, sino que busca trascender a la recuperación del capital social y físico en los territorios afectados.

El PF da cuenta de la aplicación en contextos locales de un acuerdo de Cooperación Internacional suscrito en el marco de la administración Nacional .La regionalización de tal proyecto evidencia los factores diferenciales que permitieron establecer los territorios priorizados para la aplicación del mismo.

Aunque dentro de los factores diferenciales, el peso más grande residía en los territorios con las cifras más alarmantes de víctimas y áreas contaminadas, el PF también consideraba la potencialidad de los municipios para generar un desarrollo “endógeno”. Esto implicaba la (pre) existencia de condiciones como capital social, infraestructura y servicios básicos y cercanía con otros municipios.

Al inicio del proyecto, el municipio de San Francisco presentaba una alta afectación derivada de la sospecha, instalación y detonación accidental de minas antipersona. Tales situaciones lo convertían en uno de los territorios que recibirían atención prioritaria en el marco de los esfuerzos del gobierno nacional y la UE. Si bien el municipio mostraba algunas condiciones particulares, las líneas de acción propuestas desde el orden nacional supieron abarcar las necesidades de este.

Dos de los ejes de acción de mayor peso dentro de las labores adelantadas en San Francisco fueron el DH y la ERM, atendiendo al impacto en la población y a la

movilización de actores. En ese orden de ideas, resulta pertinente mencionar como grandes logros, la declaración del municipio como libre de sospecha de MAP, MUSE y AEI en el año 2014, así como la capacitación la población civil del casco urbano y rural como agentes preventivos de situaciones de riesgo y como primeros respondientes ante eventos relativos a minas.

El cabildeo y la AIV en San Francisco, también tuvieron espacio para aportar de manera significativa en la solución de la problemática, así como para incidir en el fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno en sus diferentes niveles para abordar la Acción Contra Minas.

Durante la implementación del PF en el municipio de San Francisco-Antioquia, las instituciones nacionales de la AICMA lograron, además del ajuste de los objetivos nacionales, la generación de enlaces a nivel departamental y municipal. Esta situación, permitió la consolidación de relaciones horizontales con instituciones y organizaciones municipales, difuminando el vínculo vertical de subordinación jerárquica con sistemas nacionales, pero sin descuidar el carácter interjurisdiccional de la PAICMA. La lógica intersectorial, que además manejaba la política, contribuyó de manera significativa con su sostenibilidad en el tiempo, sobrepasando los intereses de los gobiernos de turno y arraigándose como política de Estado. Por su parte el carácter relacional que el gobierno adoptó a través del PF, permitió que las actividades emprendidas por el Estado, gozaran de aceptación y altos índices de participación dentro de las comunidades beneficiadas.

De este modo, a manera parcial de cierre y atendiendo a la información hasta aquí presentada, resulta conveniente afirmar que el “Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Contra Minas” implementado entre los años 2012-2016, constituye un programa a replicar bajo los lineamientos de la Acción Integral Contra Minas Antipersona, en tanto su ejecución en escenarios municipales responde a los

componentes relacionales, interjurisdiccionales e intersectoriales indispensables para asegurar el éxito de una política pública.

5.3. Comentarios adicionales

Colombia constituye todo un hito cuando de hablar sobre desigualdades y por ende sobre política pública (como estrategia de superación de estas) se trata, en virtud de que los gobiernos nacional, departamentales y municipales, y organizaciones de la sociedad civil tienen el reto de reafirmarlas como primordiales para el desarrollo del país y su población, debido a la incidencia del conflicto armado interno en las dinámicas cotidianas.

Por tradición, las múltiples manifestaciones de la desigualdad están determinadas por obstáculos al acceso de la población a la educación, al empleo, o al sistema de salud, por ingresos y por factores como género, etnia, generacionales y de territorialidad. En el caso de San Francisco, como en el de muchos otros que tienen lugar en el país, se suma el hecho de que el desarrollo (en todas sus dimensiones) se ve obstaculizado por la presencia, o sospecha de MAP, MUSE y AEI en sus territorios.

Como ocurre con otras Políticas Públicas de orden Nacional, la PNAICMA nace permeada por la tensión producida por el conflicto. Así mismo, representa un conjunto conquistas sociales resultado de una ardua interacción entre el Estado y múltiples actores, por obtener lo que por derecho les corresponde a las víctimas del conflicto armado.

Gracias a los componentes que involucra, esta política abarca un espectro considerable de acciones orientadas a contribuir con la restitución de derechos a víctimas por efecto del fenómeno de las MAP. A pesar de esto, pareciera que una vez se asegura que los territorios están libres de la presencia de artefactos explosivos, los proyectos derivados de la PNAICMA y coordinados desde la DAICMA, sufren una suerte de abandono hacia otras instituciones o dependencias del gobierno. Esto,

aludiendo a que la Dirección en cuestión se ocupa estrictamente de las actividades relativas a minas, dejando un vacío en el seguimiento a los sujetos objeto/beneficiarios de la política una vez se inicia tránsito desde la política de minas hacia otros procesos gubernamentales encauzados a la reconstrucción del tejido social.

Es justamente esta una de las debilidades presentes en la PNAICMA. Si bien es cierto que la acción contra minas es uno de los elementos de mayor peso para la reconstrucción del tejido social en las comunidades afectadas por este fenómeno, no es el único ni funciona por sí solo.

La (re) construcción de una identidad local, el establecimiento de dinámicas para el intercambio de experiencias a nivel intercomunitario y con el Estado, el fortalecimiento de redes de solidaridad, la recuperación del capital social y la implementación de políticas de reconversión económica y reinserción a dinámicas sociales y políticas requiere de una transición acompañada y guiada desde la DAICMA hacia programas especializados en tales procesos.

Es por esto que surge una de las críticas más fuertes a la política, que se asocia a los costos sociales o fenómenos de estigmatización social que tienen lugar durante y ex post. El argumento presenta la idea de que más allá de lograr una asistencia real y efectiva a víctimas (individualmente y en comunidad), los vacíos en el acompañamiento a las mismas inciden en su estigmatización ya que se incurre en un proceso de revictimización, cuando lo que se pretende es de manera imperante el reconocimiento, la tutela y garantía de sus derechos, así como la reafirmación de tales actores como parte clave en la construcción de la paz en los territorios.

Hasta ese límite se acerca la investigación aquí desarrollada. Tal y como la PNAICMA, la presente tesis de maestría se aproxima sin tocar a profundidad el asunto de la reconstrucción del capital social o al desarrollo que potencialmente puede tener lugar luego de su implementación. Así como la política, el presente documento abordó

aquellos asuntos vinculados con la acción del Estado en relación con las actividades relativas a minas en el municipio de San Francisco. Sin embargo, se desconoce cualquier intervención vinculada a los resultados del PF una vez se concluyó su implementación.

Lo anterior, en parte obedece al hermetismo con el que la Dirección de Acción Contra Minas- Descontamina Colombia, maneja la información relativa a los procesos por ella coordinados. Aunque el país ha avanzado en materia de acceso a la información, gobierno en línea y digitalización del Estado, esta Dirección encarna la idea de una burocracia apegada a los procesos y tiempos normativos-legales, jerárquica y celosa de la información por ella detentada. Por su parte, el Ejército Nacional y las ONG consultadas se mostraron siempre dispuestas al diálogo, a fin de nutrir el quehacer académico con premisas e ideas certeras y reales sobre la Acción Contra Minas en el país.

Por último y para finalizar, se considera que esta tesis abre la puerta a futuras investigaciones que recaben esfuerzos en profundizar sobre la incidencia e impacto de la Política Nacional de Acción Contra Minas, bien sea analizada como un todo o a través de sus proyectos, sobre la reconstrucción del tejido social en comunidades afectadas por el flagelo de las minas antipersona. En ese orden de ideas, se exhorta a que próximas investigaciones consideren dentro de sus observaciones tres asuntos que resultan de orden fundamental para el fortalecimiento de la AICMA en el país. Primero, los sistemas o métodos de evaluación de impacto y seguimiento de los resultados obtenidos con la ejecución de la política en escenarios municipales, así como la optimización de los mismos. Segundo El rol y autonomía de las ONG comprometidas con la Acción Contra Minas en el país. Y, por último, la correcta, real y pertinente articulación de la PAICMA con otras Políticas Públicas orientadas a la

restitución de derechos y reinversión de víctimas a dinámicas y procesos de la vida civil.

6. Bibliografía

Aguilar Atón, M., Cruz Gallegos, C., & Forero Forero, G. (enero-junio de 2010). De la base a la cima en la agenda internacional: el Tratado de Ottawa. ¿Una institución multilateral al estilo clásico? *Papel Político*, 15(1), 255-283. doi:ISSN 0122-4409

Aguilar Villanueva, L. (2003). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 15-76). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). Estudio Introductorio. En T. Lowi, G. Allison, C. Lindblom, Y. Dror, A. Etzioni, R. Goodin, . . . A. Meltsner, & L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (págs. 15-87). México: Miguel Ángel Porrúa. doi:ISBN: 968-842-990-2

Alcaldía Municipal de San Francisco-Antioquia. (2015). Plan Local de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PLAICMA) para el municipio de San Francisco - Antioquia. *Plan Local de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PLAICMA) para el municipio de San Francisco - Antioquia*. San Francisco, Antioquia, Colombia: Alcaldía Municipal de San Francisco- Antioquia. Recuperado el 24 de mayo de 2017, de <http://www.aicmacolombia.com/departamentos/antioquia/>

Alcaldía Municipal de San Francisco-Antioquia. (S.F.). *Información General sobre el Municipio*. Recuperado el 27 de abril de 2017, de Alcaldía Municipal de San Francisco- Antioquia: http://www.sanfrancisco-antioquia.gov.co/informacion_general.shtml

Bejarano Hernández, E. (2010). Las Minas Antipersona, su relación con el conflicto armado y la producción de narcóticos en Colombia. *Revista Ópera*(10), 263-

279. Recuperado el 22 de junio de 2017, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3109>

Cabezas Pico, W., Graziani Mora, J., & Ugarriza, J. E. (2015). *Resolución de Conflictos: Cuatro referentes sobre desminado*. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada; Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (IEGAP). Obtenido de <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/desminado%20iegap.pdf>

CCCM. (S.F). Estado del Arte de los municipios y departamentos priorizados: Antioquia, Colombia. Antioquia, Colombia: Campaña Colombiana Contra Minas. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://www.aicmacolombia.com/departamentos/antioquia/>

Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (2008). *Testigos fieles: Víctimas del horror de las Minas Antipersonal* (Primera Edición ed.). Bogotá D.C., Colombia: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Recuperado el 10 de agosto de 2017, de historico.presidencia.gov.co/publicaciones/2008/archivo.html

Comisión Europea. (28 de marzo de 2007). Documento de estrategia País: Colombia 2007-2013. Unión Europea: Unión Europea. Recuperado el 24 de abril de 2017, de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/csp-colombia-2007-2013_es.pdf

Comisión Europea. (2017). *Sistematización del apoyo de la Unión Europea en acción integral contra minas en Colombia*. UE. Bogotá D.C.: Comisión Europea- Particip Consortium. Recuperado el 12 de julio de 2017, de http://www.accioncontraminas.gov.co/cooperacion/Documents/170613-Informe_Final_UE.pdf

CR Ortíz Pulido, R. (31 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. G. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración Propia.

CT Ospina Montealegre, Á. M. (22 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C, Colombia: Elaboración propia.

DAICMA. (15 de agosto de 2017). *Glosario Nacional General de Términos de Acción Integral contra Minas Antipersonal*. Recuperado el 6 de octubre de 2017, de Estándares Nacionales de Desminado Humanitario: http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/desminado/Documents/170815-EstNal_Glosario.pdf

DAICMA- ACPC. (mayo de 2016). Plan estratégico 2016-2021: La Acción Integral Contra Minas Antipersonal para a Construcción de Paz Territorial. Bogotá D.C., República de Colombia: DAICMA. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Documents/Plan_Estrategico_2016-2021.pdf

DAICMA. (S.F.a). *La Dirección*. Recuperado el 20 de abril de 2017, de Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

DAICMA. (S.F.b). *Víctimas de Minas Antipersonal*. Recuperado el 18 de octubre de 2015, de Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/victimas-minas-antipersonal.aspx>

DAICMA. (S.F.c). *Asistencia Integral a Víctimas de las MAP*. Recuperado el 16 de abril de 2017, de Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal :

http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/Documents/PLEGABLE_ASISTENCIA_VICTIMAS.pdf

DAICMA. (S.F.d). *Descripción del Proyecto Unión Europea*. Recuperado el 25 de abril de 2017, de Dirección Para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/cooperacion/Paginas/descripcion-proyecto-fortalecimiento-accion-contra-minas.aspx>

DAICMA. (S.F.e). *Acción Integral Contra Minas Antipersonal*. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de Dirección Para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/accion/Paginas/accioncontraminas.aspx>

DAICMA. (S.F.f). *Avances del Proyecto Unión Europea*. Recuperado el 12 de julio de 2017, de Dirección Para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/cooperacion/Paginas/Avances-UE.aspx>

DAICMA. (S.F.g). *Estadísticas de Desminado Humanitario*. Recuperado el 20 de junio de 2017, de Dirección para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal: <http://www.accioncontraminas.gov.co/estadisticas/Paginas/Operaciones-de-Desminado-Humanitario.aspx>

DANE. (2015). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Recuperado el 10 de agosto de 2016, de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015>

DAPRE. (2014). *Normatividad de la acción integral contra minas antipersonal en Colombia. Programa Presidencial para la Acción contra Minas*. Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado el 22 de octubre de 2015, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/Documents/Normatividad%20DAICMA%202014.pdf>

DAPRE-DAICMA. (2016). *Resumen Ejecutivo con corte diciembre de 2016 del Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal*. Informe de Gestión , DAICMA, DAPRE, Bogotá D.C. . Recuperado el 15 de abril de 2017, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Resumen%20ejecutivo%202sem%202014%20UE.pdf>

De Sousa Santos , B. (Septiembre de 2001). Los nuevos movimientos sociales. *OSAL*(5), 177-184. doi:ISSN:1515-3282

DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010): Estado Comunitario, Desarrollo para Todos*. (D. N. Planeación, Ed.) Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. doi:ISBN: 978-958-8025-86-5

DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014): Prosperidad para todos*. (D. N. Planeación, Ed.) Bogotá, D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. doi:ISBN: 978-958-8340-70-8

DNP. (2015). *Ficha EBI Proyecto para el Fortalecimiento de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal* . DNP-DAPRE, Sistema Unificado de Finanzas Públicas (SUIFP) . Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado el 22 de abril de 2017, de <http://fichaprojectopgn.dnp.gov.co/Descargar/Fichas/2011011000158/2014/2014-2011011000158-000000000000068254-SPI.pdf>

DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018): Todos por un Nuevo País*. (D. N. Planeación, Ed.) Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia. doi:978-958-8340-88-3

Ejército Nacional de Colombia. (2017). Narrativa general Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario. Bogotá D.C., Colombia: Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario.

Escuela Nacional Sindical (ENS); Red Juvenil de Medellín; Corporación El Solar; Ruta Pacífica de las Mujeres de Antioquia; Corporación Vamos Mujer; Corporación Para la Vida Mujeres que Crean; Mesa de Trabajo por los Derechos Humanos del Oriente. (2007). Capítulo V. Derechos humanos de grupos poblacionales y territorios. En CLACSO - Instituto Popular de Capacitación (IPC) , *Entre la adversidad y la persistencia : derechos humanos en Medellín - 2006* (págs. 175-316). Medellín, Antioquia, Colombia: CLACSO - Instituto Popular de Capacitación (IPC). doi:ISBN 978-958-97830-6-1

Escuela Superior de Guerra- Pontificia Universidad Javeriana. (2016). *Miembros de las Fuerzas Militares, víctimas de Minas Antipersonales (MAP), Municiones sin Explosionar (MSE) y Artefactos explosivos improvisados (AEI)*. Bogotá: Centro de Investigación Sobre el Conflicto y la Memoria Histórica Militar (CICMHM). doi:ISBN: 978-958-59655-9-1

Fleury, S. (septiembre de 2002). Políticas Sociales y Ciudadanía. *Umbrales, Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA*(11), 189-218. doi:4-1-762-96

Franco Gamboa, A. (enero-junio de 2013a). Daño y reconstrucción de la cotidianidad en covíctimas y sobrevivientes de minas antipersonal en Colombia. *Nómadas*, 38, 115-131. doi:ISSN 0121-7550

Franco Gamboa, A. (enero-junio de 2013b). Experiencias de violencia y de restitución en sobrevivientes de minas antipersonales en el Magdalena Medio colombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, 49(1), 153-176. doi: ISSN 0486-6525

- Gómez Sierra, F. (2008). *Constitución Política de Colombia: Colección de códigos anotados* (Vigesimasexta ed.). Bogotá: Leyer. doi:ISBN 978-958-711-320-4
- Gutiérrez Rueda, D. C. (2014). *La desegregación de las Minas Antipersonales, una guerra bajo tierra*. Bogotá D.C., Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 03 de febrero de 2017, de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12174?mode=full>
- Hernández Díaz, G. (junio de 2003). Minas antipersonales (M.A) en Colombia costo físico y emocional. *Umbral Científico*(2). doi:ISSN: 1692-3375
- ICBL-CMC. (2014). *Landmine Monitor 2014*. doi:ISBN: 978-2-8399-1160-3
- ICBL-CMC. (2016). *Landmine Monitor 2016*. doi:ISBN: 978-2-9701146-0-4
- IGAC. (2012). *Sistema de Información Geográfica para Planeación y Ordenamiento Territorial- SIGOT-*. (V. d. República, Editor) Recuperado el 26 de abril de 2017, de Instituto Geográfico Agustín Codazzi: <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>
- Jiménez , Á. (18 de mayo de 2017). Entrevista Campaña Colombiana Contra Minas. (D. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración propia.
- Landmine and Cluster Munition Monitor. (s.f.). *History*. Recuperado el 25 de octubre de 2015, de Landmine and Cluster Munition Monitor: <http://the-monitor.org/en-gb/our-expertise/history.aspx>
- Matus, C. (2007). Teoría de la producción social. En C. Matus, *Teoría del Juego social* (págs. 247-289). Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: UNLA.
- Mazzola , R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mazzola, R. (2014). Bienestar e inversión social en Argetina y en relación con América Latina. *Documento de Trabajo*. Buenos Aires, Argentina: CEDEP.

MIDEPLAN. (Mayo de 2002). Orientaciones para una aproximación a las brechas de equidad: Por un nuevo compromiso con la equidad y los derechos en la política social. Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación . Recuperado el 28 de octubre de 2015, de http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_110.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *Decreto No. 4996 del 24 de diciembre de 2009*. República de Colombia, Bogotá. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanificacion/DecretoPGN/2010>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2010). *Decreto No. 4803 del 29 de diciembre 2010*. República de Colombia, Bogotá. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanificacion/DecretoPGN/2011>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Decreto No. 4970 del 30 de diciembre de 2011*. República de Colombia, Bogotá. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanificacion/DecretoPGN/2012>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Decreto No. 2715 del 27 de diciembre de 2012*. República de Colombia, Bogotá. Recuperado el 28 de

octubre de 2015, de
<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelacion/DecretoPGN/2013>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Decreto No. 3036 del 27 de diciembre de 2013*. República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelacion/DecretoPGN/2014>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Decreto No. 2710 del 26 de dic de 2014*. República de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá. Recuperado el 28 de octubre de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelacion/DecretoPGN/>

MINTICs. (15 de diciembre de 2014). *Estudios de Brecha Digital*. Recuperado el 07 de octubre de 2017, de Colombia TIC Vive Digital: <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-18830.html>

Neirotti, N. (mayo de 2016). Políticas sociales: Múltiples actores, múltiples manos. . *Revista Estado y Políticas Públicas FLACSO(6)*, 39-58. doi:ISSN 2310-550X

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (24 de noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Recuperado el 30 de marzo de 2017, de Mesa de Conversaciones: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

ONU. (10 de octubre de 1980). Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse

excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 12 de abril de 2017, de <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/certainconventionalweapons.shtml>

ONU. (18 de septiembre de 1997). Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción Y Transferencia de Minas Antipersonal Y sobre su Destrucción. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado el 25 de mayo de 2016, de http://www.cinu.org.mx/temas/asun_hum/conv_ottawa.htm

Ortíz Jeréz, D. A., & Chaskel, R. (2003). El impacto en niños y adolescentes de los eventos ligados al conflicto armado. *Programa de Educación Continua en Pediatría (PRECOP)*, 8(3). doi:138.197.125.55

Pagani, M. (2009). Aprendizajes y reflexiones del análisis de distintos casos sobre política públicas participativas municipales. *IX Congreso de la SAAP*. Santa Fe. Recuperado el 20 de abril de 2016

PAICMA. (2014). *Informe de Gestión 2011-2014*. Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal, Bogotá D.C. Recuperado el 12 de febrero de 2017, de <http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/INFORME%20DE%20GESTI%C3%93N%20DAC%202010-2014%20220714.pdf>

Pantoja Romero, O., & Delgado Sierra, S. (22 de mayo de 2017). Entrevista Funcionarios DAICMA. (D. G. Jiménez Díaz , Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración propia.

Presidencia de la República de Colombia. (09 de octubre de 2008). Política Nacional de Acción Integral Contra Minas Antipersonal 2009-2019. *Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal*. Recuperado el

21 de octubre de 2015, de
http://www.accioncontraminas.gov.co/Documents/Politica_Nacional_Accion_Integral_contra_Minas_Antipersonal.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (S.F.). *Organigrama DAPRE*. Recuperado el 12 de abril de 2017, de Departamento Administrativo de la Presidencia de la República:

<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/dapre/Paginas/Organigrama.aspx>

Revista Semana. (19 de junio de 2000). El collar del terror. *Revista Semana*. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-collar-del-terror/42339-3>

Rodríguez, L. (2016). *Estructura del poder público en Colombia* (Decimoquinta ed.). Bogotá D.C., Colombia: TEMIS S.A. doi:ISBN:978-958-35-1042-7

Ruíz Romero, G., & Valencia Londoño, P. A. (julio-diciembre de 2016). Expresiones de la violencia basada en género en las afectaciones por minas antipersonal en Colombia. *Revista de dialectología y tradiciones populares*, LXXI(2), 535-557. doi:doi: 10.3989/rdtp.2016.02.009

Salazar Vargas, C. (2011). *Políticas Públicas*. Puebla, Puebla, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. doi:ISBN: 978-607-95589-01

Salcedo Ramos, A. (17 de julio de 2009). Un país de mutilados. s.p. Recuperado el 05 de septiembre de 2017, de
<https://cronicasperiodisticas.wordpress.com/2009/07/17/un-pais-de-mutilados/>

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. España: Ariel-Ciencia Política.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva Administración pública* (págs. 281-311). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.

TC Benítez, W., SM Molina, N., & SV Rosas Silva, E. (23 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. G. Jiménez Díaz , Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración Propia.

UARIV. (01 de febrero de 2018). *Víctimas por tipo de hecho victimizante*. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Victimizaciones>

Vargas Velásquez, A. (2009). La política pública de seguridad y defensa en Colombia. En J. A. Zornoza Bonilla, S. Arroyave Alzate, & N. S. Rodríguez (Comps), *Políticas públicas en sistemas críticos: El caso Latinoamericano*. Medellín, Antioquia, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. doi:ISBN: 978-958-728-030-2

Williams, J., & De la Calle, H. (1 de febrero de 2015). Humberto de la Calle y Jody Williams en conversación con Claudia Gurisatti. *Hay Festival Cartagena*. (C. Gurisatti, Entrevistador) Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado el 23 de agosto de 2016, de <https://www.hayfestival.com/p-9238-humberto-de-la-calle-y-jody-williams-en-conversacion-con-claudia-gurisatti.aspx>

7. Entrevistas

7.1. Fuentes Primarias

Entrevista 1: Álvaro Jiménez (CCCM)

Jiménez, Á. (18 de mayo de 2017). Entrevista Campaña Colombiana Contra Minas. (D. G. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración propia.

Entrevista 2: Olga Pantoja & Sonia Delgado (DAICMA)

Pantoja Romero, O., & Delgado Sierra, S. (22 de mayo de 2017). Entrevista funcionarios DAICMA. (D. G. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración propia.

Entrevista 3: CR. Raúl Ortiz Pulido (Ejército Nacional de Colombia- BRDH)

CR Ortiz Pulido, R. (31 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. G. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración Propia.

Entrevista 4: CT. Ángela Ospina Montealegre (Ejército Nacional de Colombia- BRDH)

CT Ospina Montealegre, Á. M. (22 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C, Colombia: Elaboración propia.

Entrevista 5: TC. Willington Benítez, SM. Nelson Molina, SV. Evencio Rosas (Ejército Nacional de Colombia- BRDH)

TC Benítez, W., SM Molina, N., & SV Rosas Silva, E. (23 de mayo de 2017). Entrevista Brigada de Desminado Humanitario (BRDEH). (D. G. Jiménez Díaz, Entrevistador) Bogotá D.C., Colombia: Elaboración Propia.

7.2. Fuentes Secundarias

Entrevista 6: Jody Williams & Humberto De la Calle

Tomada de: Williams, J., & De la Calle, H. (1 de febrero de 2015). Humberto de la Calle y Jody Williams en conversación con Claudia Gurisatti. *Hay Festival Cartagena*. (C. Gurisatti, Entrevistador) Cartagena de Indias, Colombia. Recuperado el 23 de agosto de 2016, de <https://www.hayfestival.com/p-9238-humberto-de-la-calle-y-jody-williams-en-conversacion-con-claudia-gurisatti.aspx>

Entrevista 7: Marcela Gallego & Aníbal Vásquez (Comunidad-San Francisco)

Tomada de: CCCM. (S.F). Estado del Arte de los municipios y departamentos priorizados: Atioquia, Colombia. Antioquia, Colombia: Campaña Colombiana Contra Minas. Recuperado el 18 de marzo de 2017, de <http://www.aicmacolombia.com/departamentos/antioquia/>

8. Anexos

Anexo 1: Documentación gráfica de las actividades relativos a minas por componente de acción- San Francisco (Antioquia)

Desminado Humanitario





Educación en el Riesgo de Minas



Asistencia Integral a Víctimas



Cabildeo contra la Utilización de minas Antipersonal







