

A young man in a wheelchair is playing basketball on an outdoor court. He is wearing a white and green jersey. A group of school children, mostly girls in white shirts and green skirts, are watching him play. Some are clapping. The scene is outdoors under a clear sky.

El papel de la Acción contra las Minas en integrar la **Asistencia a las Víctimas** en marcos más amplios



Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal

Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción

www.apminebanconvention.org/es



LA ASISTENCIA A VÍCTIMAS REQUIERE UNA PERSPECTIVA A LARGO PLAZO

« e involucra un conjunto de perfiles y responsabilidades que difieren de aquella de los responsables de otros aspectos de la acción contra las minas. »

No obstante, las estructuras de acción contra las minas tienen un importante papel que desempeñar en la promoción y el apoyo a la aplicación de los principios consagrados en los principales instrumentos de derecho humanitario internacional, en línea con la política sobre la asistencia a las víctimas de las Naciones Unidas.

Esta publicación pretende explicar el rol particular que esas estructuras de acción contra las minas pueden desempeñar en la integración de la asistencia a víctimas en marcos más amplios. Se espera que de esta forma las autoridades nacionales de acción contra las minas, los asesores de Naciones Unidas y los cooperantes gubernamentales vislumbren mejor qué tipos de intervenciones son las más apropiadas y cuáles tienen un mayor impacto. Esto es particularmente importante en lo que se refiere a la sostenibilidad de los esfuerzos una vez que concluyen los programas de desminado humanitario.

EL PAPEL DE LA ACCIÓN CONTRA LAS MINAS EN LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

1: Normas de Acción Contra las Minas de las Naciones Unidas 01.10, Segunda Edición, enmendada el 8 de junio de 2013, párrafo 4.

Un elemento central de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el Protocolo V de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y la Convención sobre Municiones en Racimo es asistir a las víctimas de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra. Como tal, ha sido claro desde finales de los años noventa que todo lo relativo a la asistencia a las víctimas es un aspecto integral de la acción contra las minas. De acuerdo con las Naciones Unidas, la asistencia a las víctimas es uno de los “cinco grupos complementarios de actividades” que “pretenden reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas antipersonal y (otros) restos explosivos de guerra”¹.

Cumplir con la promesa de la acción contra las minas y la de otros instrumentos jurídicos internacionales que hablan del compromiso de “poner fin al sufrimiento” causado por las minas antipersonal y por otros restos explosivos de guerra, significa comprender claramente cuáles son los propios objetivos y distinguir las responsabilidades de los diversos actores en la consecución de dichos objetivos. El fin de ciertos aspectos de la acción contra las minas es simple, en particular para aquellos estados que se han adherido a la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal o la Convención sobre Municiones en Racimo. En materia de desminado humanitario, el principal objetivo para aquellos que se han adherido es que todas las áreas que inicialmente se consideraron peligrosas debido a la presencia o la supuesta presencia de minas o restos de municiones en racimo, vuelvan a una condición que permita el desarrollo de una actividad humana normal. Además, para aquellos Estados que han aceptado estos instrumentos jurídicos internacionales, el máximo objetivo en materia de destrucción de arsenales es la eliminación de todas las existencias de minas antipersonal o municiones en racimo.

El objetivo en materia de asistencia a las víctimas no está definido. Sin embargo, para las personas que han fallecido o han sufrido un daño físico o psicológico, pérdidas económicas, marginación social o un daño sustancial en la realización de sus derechos debido al uso de minas, municiones en racimo u otros artefactos explosivos, el máximo objetivo es lógico y puede deducirse del derecho internacional en materia de derechos humanos, aun cuando no esté especificado por los tratados sobre armas convencionales. Es decir, el objetivo de la asistencia a las víctimas es lograr la participación plena y efectiva de las víctimas de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra en la sociedad en pie de igualdad con los demás.

En lo que se refiere a la asistencia a víctimas, los Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el Protocolo V de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y la Convención sobre Municiones en Racimo, han adoptado un enfoque fundamentado en los derechos humanos. El emplear un enfoque basado en los derechos humanos a la hora de definir el objetivo de la asistencia a víctimas deja dos aspectos meridianamente claros en relación con las tareas y el reparto de responsabilidades.

- Lograr el objetivo de la asistencia a las víctimas significa tener una perspectiva a largo plazo. Aún en los países más desarrollados el lograr la participación plena y efectiva de todas las personas incluyendo las víctimas de minas antipersonal en la sociedad en pie de igualdad con los demás, es una tarea a largo plazo. Por consiguiente, el proceso de aquello que denominamos como asistencia a víctimas va más allá de la secuencia de eventos determinada para otros “grupos complementarios de actividades”, que las Naciones Unidas define como acción contra las minas tales como el desminado humanitario y la destrucción de existencias.



La misión de la asistencia a víctimas es la participación plena y efectiva de las víctimas de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra, en la sociedad en condiciones iguales con los demás.

2: Discurso de apertura de la Sra. Navi Pillay, Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Decimosegunda Reunión de los Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, Ginebra, 3 de diciembre de 2012.

3: Política sectorial: El ámbito de acción de los centros y organizaciones de acción contra las minas en la asistencia a las víctimas, Acción Contra las Minas y Coordinación Efectiva: La Política de las Naciones Unidas, UNMAS, mayo de 2003.

- Lograr la participación plena y efectiva de todas las personas incluidas las víctimas de minas antipersonal en la sociedad, en pie de igualdad con los demás, significa integrar la asistencia a víctimas en contextos más generales. Desde hace algún tiempo, los Estados Parte de diversos instrumentos internacionales sobre armas convencionales han comprendido este aspecto recordando que la asistencia a las víctimas debe integrarse en las políticas, planes y marcos jurídicos nacionales relativos a la discapacidad, la salud, la rehabilitación, los servicios sociales, la educación, el empleo, los derechos humanos, el género, el desarrollo y la reducción de la pobreza. Por consiguiente, el conjunto de actores responsables de asistencia a las víctimas incluidos aquellos en papel de liderazgo, es distinto del que se ocupa de otros aspectos de la acción contra las minas tales como el desminado humanitario y la destrucción de existencias.

A la hora de desarrollar y poner en práctica una buena política pública, es importante comprender cuál es el carácter único y específico de la asistencia a las víctimas en relación con otros esfuerzos que se lleven a cabo para poner fin al sufrimiento causado por las minas antipersonal y por otros restos explosivos de guerra. Una buena política pública es aquella que de forma eficiente y efectiva supera retos particulares y que lo hace de manera justa e incluyente. Una buena política es aquella que busca la participación plena y efectiva en sociedad en pie de igualdad con los demás, de las víctimas de explosiones de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra, teniendo en cuenta la sostenibilidad y el reparto apropiado de responsabilidades.

La sostenibilidad es importante porque el objetivo de la asistencia a las víctimas es una perspectiva a largo plazo. El reparto de responsabilidades es importante debido a los contextos más amplios en los que se enmarca la asistencia a las víctimas. Este es particular pero no exclusivamente el caso de la discapacidad y de los derechos de las personas con discapacidad. Tal y como lo declaró la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Navi Pillay, "cuando los sobrevivientes de las minas y otros artefactos explosivos adquieren una discapacidad, éstos entran en el ámbito de aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad"².

El contexto de los derechos de las personas con discapacidad es solo uno de los marcos más amplios en los que debería integrarse la asistencia a las víctimas. Otros incluyen la asistencia médica, la rehabilitación, los servicios sociales, la educación y el empleo. Cada uno de estos marcos cuenta con su propio conjunto de instituciones estatales usualmente existentes desde hace décadas, tales como los ministerios de salud, de educación y de asuntos sociales. Ello en contraste con el desminado humanitario que sólo se consolidó como campo de práctica profesional a partir de los años 90. Se han tenido que crear nuevas estructuras como las autoridades de acción contra las minas y los centros de acción contra las minas para asumir una responsabilidad clave en materia de desminado humanitario. La asistencia a las víctimas, que repetimos debería integrarse en marcos más generales, no requiere establecer nuevas estructuras o entidades.

Las principales responsabilidades en materia de asistencia a las víctimas dependiendo de las actividades a realizar y los objetivos a alcanzar, deberían residir en entidades tales como el ministerio de asuntos sociales, el ministerio de salud, el ministerio de trabajo, el ministerio de educación, el consejo nacional de discapacidad o el órgano nacional de derechos humanos. La política sectorial de 2003 de Naciones Unidas sobre asistencia a las víctimas reconoció esta cuestión subrayando que: "los centros de acción contra las minas no están diseñados para asumir el papel principal en materia de asistencia a las víctimas, ni tienen el mandato, los conocimientos o los recursos necesarios"³. Se hace también alusión a esta cuestión en las Normas Internacionales de Acción contra las Minas de las Naciones Unidas que sugiere que la asistencia a las víctimas debería



4: Anexo D, Guía para el Establecimiento de un Programa de Acción Contra las Minas, IMAS 02.10, Primera Edición, 1° de agosto de 2007, (enmendada el 3 de junio de 2013), p.18.

5: La Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas 2013–2018, Naciones Unidas, Marzo de 2013, p.14.

ser gestionada por organizaciones distintas a las autoridades o centros nacionales de acción contra las minas, y que: “el alcance de la asistencia a víctimas debería cubrir a las víctimas de minas antipersonal y otros incidentes”⁴.

Si bien las estructuras nacionales de acción contra las minas no son las entidades apropiadas para asumir la principal responsabilidad en materia de cuidado, rehabilitación y reintegración de la población de un Estado, sí tienen un papel de apoyo que desempeñar en la asistencia a las víctimas. La política de 2003 de las Naciones Unidas sobre la gestión de los centros de acción contra las minas, dice en materia de asistencia a víctimas, que “los centros de acción contra las minas no han sido diseñados para asumir tal liderazgo”, pero sugiere que los centros/autoridades de acción contra las minas pueden contribuir en la asistencia a víctimas. Estas entidades de acción contra las minas pueden prestar asistencia de diversas formas:

- Las entidades de acción contra las minas pueden concientizar a mecanismos de gobierno sobre la importante promesa que los estados le han hecho a los sobrevivientes de explosiones de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra – a través de la adhesión a la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el Protocolo V de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y la Convención sobre Municiones en Racimo, y lo que significa ésta promesa.
- Una vez que se ha despertado conciencia, una estructura de acción contra las minas puede apoyar o iniciar un proceso interministerial para atender a las necesidades y garantizar los derechos de las víctimas y los sobrevivientes en el contexto más amplio de las respuestas estatales relativas a la discapacidad y el desarrollo. Este enfoque general de discapacidad queda reflejado en la Estrategia de Acción Contra las Minas de las Naciones Unidas 2013-2018.⁵
- Los programas de acción contra las minas pueden hacer mayor uso del interés internacional por asistir a las víctimas de minas y de otros restos explosivos de guerra, para promover avances que beneficien una comunidad más amplia que incluya a aquellos que resultaron heridos y / o que viven con discapacidad. Ello podría incluir el apoyar la adhesión a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su implementación.
- Los programas de acción contra las minas podrían utilizar el interés internacional que suscita la causa antiminas, para movilizar recursos que beneficien no solo a las víctimas y sobrevivientes de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra, sino también al resto de la comunidad de mujeres, niñas, niños y hombres con discapacidad.
- Los programas de acción contra las minas pueden promover una coordinación efectiva entre los sobrevivientes de minas antipersonal y sus organizaciones representativas, aquellos interesados en prestarles asistencia y aquellas entidades estatales con responsabilidad en materia de asistencia médica, servicios sociales y discapacidad.
- Los datos desglosados por edad y sexo sobre las víctimas de minas antipersonal y otros restos explosivos de guerra recopilados por los programas nacionales de acción contra minas, deberían incorporarse en sistemas nacionales de información más amplios de vigilancia de lesiones y discapacidad.

Distintos programas de acción contra las minas y estructuras e instituciones conexas están realizando un valioso trabajo en relación con la asistencia a las víctimas y

sobrevivientes. Sin embargo, los programas y estructuras de acción contra las minas están diseñados para existir sólo durante un periodo fijo de tiempo, mientras que la necesidad de atender a las necesidades y garantizar los derechos de los sobrevivientes perdurarán el resto de sus vidas. Distintos Estados Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal que han declarado ser responsables de un número importante de sobrevivientes, incluidos Albania, Burundi, El Salvador, Guinea Bissau, Jordania, Mozambique, Nicaragua y Uganda han concluido sus esfuerzos en materia de desminado, o lo harán en breve.

Hay mucho que puede aprenderse de aquellos programas y autoridades nacionales de acción contra las minas que han demostrado seguir buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas y a la sostenibilidad de los esfuerzos. En última instancia, serán las víctimas de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra – así como otros que han resultado heridos y / o que viven con una discapacidad – quienes se beneficien de la documentación de tales buenas prácticas, especialmente si las lecciones aprendidas pueden replicarse en otros lugares. Además, las autoridades nacionales de acción contra las minas, los asesores de Naciones Unidas y los gobiernos colaboradores comprenderán mejor qué tipos de intervenciones son las más apropiadas y tienen un mayor impacto.

Por último, conviene recordar que si bien la mayoría de las responsabilidades que puede tener un ministerio de salud, un programa nacional de desminado, una organización no gubernamental o un donante internacional son diferentes, todos los actores implicados comparten la responsabilidad de garantizar la plena participación y la inclusión en sociedad de los sobrevivientes y de otras personas con discapacidad. Los sobrevivientes y otras personas con discapacidad tienen una perspectiva única sobre su propia situación y sus necesidades. Pueden y deben ser cooperantes constructivos en todos los esfuerzos en materia de asistencia a las víctimas y discapacidad. El principio de la participación y la inclusión es claro en el contexto de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el Protocolo V de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales y la Convención sobre Municiones en Racimo; las partes de cada una de estas convenciones tienen en cuenta el mensaje de “nada sobre nosotros sin nosotros”. La participación de las personas con discapacidad, incluidos los sobrevivientes de minas antipersonal y de otros restos explosivos de guerra, debe tenerse en cuenta en todos los aspectos de la planificación, la coordinación, la ejecución, la supervisión y la evaluación de actividades.



LA UNIDAD DE APOYO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN (ISU)



La Unidad de Apoyo a la Implementación (ISU) es la secretaría de la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción de 1997. El ISU tiene el mandato de apoyar a los Estados Parte de la Convención, particularmente de la siguiente manera:

- Apoya el mecanismo de implementación de la Convención y a sus titulares de cargos,
- Ofrece asesoramiento y apoyo técnico a cada uno de los Estados Parte sobre la aplicación y universalización de la Convención,
- Comunica y proporciona información sobre la Convención,
- Mantiene actas de las reuniones formales e informales en virtud de la Convención y
- Enlaza y coordina con las organizaciones internacionales pertinentes que participan en el trabajo de la Convención.

La ISU es directamente responsable ante los Estados Parte y opera desde del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. Los Estados Parte de la Convención financian a la ISU con contribuciones voluntarias.



Unidad de Apoyo a la Implementación de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal

CIDHG
C.P. 1300
1211 Ginebra 1
Suiza

T +41 (0)22 730 93 11

F +41 (0)22 730 93 62

E isu@apminebanconvention.org

www.apminebanconvention.org/es