



Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del Fondo de Población de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

Distr. general
16 de noviembre de 2015
Español
Original: inglés

Primer período ordinario de sesiones de 2016

Nueva York, 25 a 29 de enero de 2016

Tema 3 del programa provisional

Evaluación

Evaluación de la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas

Resumen

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Contexto	3
III. Constataciones	6
IV. Conclusiones	17
V. Recomendaciones	20



I. Introducción

1. La Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha evaluado la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas, como se establece en el plan de evaluación a medio plazo de la OEI para 2014-2017 (DP/2014/5) aprobado por la Junta Ejecutiva.

2. El objetivo de esta evaluación era determinar, en la mayor medida posible, la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas, teniendo en cuenta su programa mundial y las pruebas a nivel nacional y comunitario. La evaluación incluyó un análisis de la cartera global de proyectos que abarcaba todos los programas y proyectos de actividades relativas a las minas llevados a cabo por el PNUD a nivel mundial, regional y nacional desde que a mediados de la década de 1990 comenzara a implicarse en esta esfera. Posteriormente, en la evaluación se examinó una pequeña muestra de las intervenciones del PNUD en los países y las comunidades, y a partir de ellas se realizó un estudio más pormenorizado de la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas, así como un examen del impacto.

3. Reconociendo que la mayor parte del apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas se centra en la creación de un entorno propicio y de capacidades de gestión en lugar de en el proceso físico de la remoción de minas terrestres, la evaluación trató de comprender hasta qué punto la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas ha fortalecido las capacidades institucionales de los países para llevar a cabo actividades relativas a las minas que reduzcan la vulnerabilidad, favorezcan un desarrollo igualitario, promuevan los derechos de las personas con discapacidad y respalden el cumplimiento de los tratados internacionales pertinentes.

4. El equipo de evaluación adoptó un planteamiento teórico con vistas a calibrar la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas, cuyo fundamento fueron los datos recopilados a través del análisis de la cartera global de proyectos, estudios teóricos y minuciosos estudios monográficos por países. Los principales métodos de reunión de datos para los estudios monográficos por países fueron las observaciones a nivel de la comunidad, las entrevistas, los grupos de discusión y otras técnicas de evaluación rápida. En total, se visitaron 24 comunidades afectadas por las minas a fin de examinar si el apoyo del PNUD ha tenido efectos positivos a nivel local. Durante las visitas, los evaluadores obtuvieron información para determinar: a) el modo en que la recuperación de tierras ha afectado a las comunidades locales, incluidas las poblaciones marginadas; y b) si la situación de los supervivientes de las minas terrestres y sus familias había cambiado y si dichos cambios han llegado, de manera más general, a las personas con discapacidad.

5. El equipo de evaluación reunió y analizó cuatro niveles de datos para efectuar una evaluación sólida de la contribución del apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas, a saber: a) una reseña internacional de los programas y las partes interesadas nacionales; b) un examen de la cartera de actividades del PNUD relativas a las minas; c) un estudio preliminar de los estudios monográficos sobre el apoyo prestado por el PNUD a las autoridades nacionales; y d) tres estudios monográficos de países sobre el apoyo del PNUD a las actividades relativas a las

minas, incluidas las consecuencias que tienen dichas actividades en las comunidades y las personas.

6. Los tres países seleccionados para realizar estudios a fondo sobre el terreno fueron Mozambique, la República Democrática Popular Lao y Tayikistán. La selección se basó en su potencial para aportar determinados conocimientos a las preguntas de la evaluación y facilitar una evaluación de los efectos en la comunidad. Algunos de los criterios de selección fueron: a) el alcance y la duración del apoyo prestado por el PNUD a las actividades relativas a las minas; b) la interrupción actual o reciente de la colaboración del PNUD en las actividades relativas a las minas; c) la disponibilidad de documentos de antecedentes; d) la capacidad para llevar a cabo observaciones en el terreno que tengan en cuenta cuestiones de seguridad y el consentimiento del gobierno; e) la variación regional; y f) los distintos tipos de colaboración del PNUD en las actividades relativas a las minas.

II. Contexto

7. Las minas terrestres son artefactos explosivos depositados sobre o bajo la superficie del suelo y concebidos para explotar por la presión ejercida, normalmente, por una persona, el ganado o un vehículo. Las minas terrestres depositadas durante una guerra o un conflicto siguen teniendo el potencial de matar y herir a víctimas durante decenios tras la finalización del conflicto. Las minas terrestres abarcan las minas antipersonal y antivehículo. Por lo general, las minas antipersonal son pequeñas, se detonan con unos pocos kilogramos de presión y tienen el propósito de herir, más que de matar. Las minas antivehículo son artefactos concebidos para explotar por la presión ejercida por elementos más pesados, como tanques militares, coches, camiones, tractores y carros.

8. Los restos explosivos de guerra son municiones abandonados una vez terminado el conflicto. Algunos ejemplos son los proyectiles de artillería, las granadas, los morteros, los cohetes, las bombas lanzadas desde el aire y las bombas en racimo sin detonar. El derecho internacional considera que los restos explosivos de guerra engloban las municiones sin detonar y las municiones explosivas abandonadas, pero no las minas terrestres. Las armas explosivas que se emplearon pero no detonaron como se preveía se convierten en municiones sin detonar. Las municiones explosivas abandonadas son aquellas que no se usaron durante el conflicto armado pero se abandonaron y no están sometidas a un control efectivo. Como sucede con las minas terrestres, los restos explosivos de guerra suelen tener una vida indefinida y se activan normalmente por perturbaciones, la fuerza o el movimiento.

9. Las minas terrestres y los restos explosivos de guerra continúan suponiendo una amenaza para los civiles en muchos países. Siguen apareciendo en carreteras, senderos, campos, bosques, desiertos e infraestructuras circundantes. Esta amenaza se manifiesta en las restricciones a la libertad de circulación, el acceso reducido a necesidades básicas, zonas de caza y leña, las escasas oportunidades de reasentamiento y la obstrucción a la prestación de ayuda humanitaria.

10. “Actividades relativas a las minas” es un término colectivo utilizado a nivel internacional con el que se abarca la remoción de minas terrestres y restos explosivos de guerra; la destrucción de las existencias de minas terrestres y restos explosivos de guerra; la educación sobre el peligro de las minas terrestres y los

restos explosivos de guerra; la asistencia a las víctimas de las minas; y la oposición al uso de minas terrestres y bombas en racimo. Su objetivo es reducir el riesgo que presentan las minas terrestres y los restos explosivos de guerra a un nivel en el que las personas puedan vivir en condiciones de seguridad y en el que el desarrollo pueda tener lugar sin las limitaciones impuestas por la contaminación.

11. Desde la entrada en vigor, en 1999, de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, también conocida como la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, se han producido avances considerables en el ámbito de las actividades relativas a las minas. Por ejemplo, el número de víctimas causadas por las minas terrestres y otros restos explosivos de guerra se encuentra en un mínimo histórico. En 2013 hubo un total de 3.308 bajas; la tasa de incidencia diaria de bajas por minas en 2013 fue un tercio de la de 1999, cuando se dieron alrededor de 25 bajas diarias.

12. Según el Landmine Monitor de 2014, 56 países y otras 4 zonas continúan bajo la amenaza real de las minas antipersonal. Se cree que otros seis países (Djibouti, Filipinas, Namibia, Omán, Palau y República de Moldova) sufren contaminación residual debida a minas. El Landmine Monitor ha indicado que todos los países excepto 15 (Afganistán, Angola, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Chad, Iraq, Israel, Líbano, Myanmar, República Árabe Siria, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Tailandia y Viet Nam) son totalmente capaces de acabar el desminado para finales de 2019 si se siguen desplegando los mismos recursos y esfuerzos.

13. El alcance de la contaminación debida a minas antipersonal varía entre países y zonas. Según los niveles de contaminación del Landmine Monitor, se considera que en el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, el Iraq y Turquía la contaminación sigue siendo masiva. Se estima que en Angola, Azerbaiyán, Croacia, Tailandia y Zimbabwe hay una gran contaminación. Se desconocen los niveles de contaminación en Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam, pero también podrían ser altos.

14. El apoyo del PNUD se valora mejor en el contexto general del desarrollo mundial de actividades relativas a las minas, que incluye el conjunto de leyes internacionales que respaldan la labor mundial y nacional encaminada a limitar el uso de minas terrestres y municiones sin detonar. El marco inicial de las actividades relativas a las minas lo configuraron las emergencias humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz después de los conflictos en las que las Naciones Unidas asumieron la responsabilidad operacional directa de responder a los problemas relacionados con las minas terrestres. En un principio, las esferas de especial atención identificadas en las actividades relativas a las minas fueron el desminado, la reducción del riesgo para los civiles y el apoyo a las víctimas de las minas. Posteriormente se añadieron la destrucción de las existencias de municiones prohibidas en los Estados partes en los convenios y convenciones pertinentes y la promoción de la prohibición universal de las minas terrestres.

15. El PNUD, a través de sus programas y proyectos de actividades relativas a las minas, ha establecido su función y legitimidad en un contexto en el que otros agentes (incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas) son operacionales. Este contexto incluye numerosas entidades de las Naciones Unidas (en especial el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades

Relativas a las Minas (UNMAS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)); múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales que, generalmente, actúan como encargadas de actividades relativas a las minas (en particular, Danish Church Aid, Danish Demining Group, Swiss Foundation for Mine Action, HALO Trust, Handicap International, Mines Advisory Group y Norwegian People's Aid); los gobiernos de los países minados; y donantes.

16. En 2013, el Secretario General puso en marcha la nueva Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas para 2013-2018, en la que participan 14 entidades de las Naciones Unidas por conducto del Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades Relativas a las Minas. La estrategia reitera que los Estados afectados tienen la responsabilidad primordial de las actividades relativas a las minas en sus propios territorios. En cada contexto, se espera que la asistencia de las Naciones Unidas, así como su naturaleza e intensidad, varíen con el tiempo según las solicitudes de asistencia y las ventajas comparativas de otros agentes. La estrategia hace hincapié en que es esencial identificar los efectos de las actividades relativas a las minas para facilitar la formulación de políticas con base empírica y la gestión basada en los resultados.

17. Durante el último decenio, las actividades del PNUD relativas a las minas se han centrado en gran medida en 14 países, cada uno de ellos con un presupuesto para estas actividades superior a los 10 millones de dólares: Afganistán, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Chipre, Etiopía, Iraq, Jordania, Mozambique, República Democrática Popular Lao, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán, Yemen y Estado de Palestina. Además, el PNUD prestó al menos ese mismo nivel de apoyo a Angola, Camboya y Croacia antes de 2004. Desde ese año, el Afganistán (47,6 millones de dólares), Mozambique (38,8 millones de dólares) y la República Democrática Popular Lao (65,7 millones de dólares) han recibido la mayor parte de la financiación del PNUD para actividades relativas a las minas.

18. Como se establece en la política de las Naciones Unidas de acción y de coordinación eficaz en materia de minas de 2005 y la Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas para 2013-2018, se espera que la labor del PNUD en las actividades relativas a las minas se centre en ayudar a los países infestados de minas a establecer y reforzar sus programas de actividades relativas a las minas. El examen de la cartera de proyectos del PNUD sugiere que el apoyo de la organización ha evolucionado en cada país y que en la actualidad comprende casi todos los aspectos de las actividades relativas a las minas, incluidos los proyectos de asistencia a las víctimas y las operaciones de remoción de minas. Cuando el apoyo del PNUD ha incluido la prestación o facilitación de servicios locales, por lo general ha sido para probar nuevos procedimientos y tecnologías a fin de que los gobiernos y otros proveedores de servicios de actividades relativas a las minas los reprodujeran y ampliaran.

III. Constataciones

Constatación 1. En general, las partes interesadas entrevistadas para esta evaluación coinciden en que el PNUD ha sido un valioso participante en las actividades mundiales relativas a las minas, al ayudar a los gobiernos nacionales a establecer y gestionar sus programas de actividades relativas a las minas.

19. La importancia del PNUD en la esfera de las actividades relativas a las minas puede constatararse en la amplitud de su cartera mundial de programas y proyectos y en su posicionamiento a favor de convenios y convenciones de las Naciones Unidas, estrategias y mecanismos de coordinación interinstitucional dedicados a las minas terrestres y las municiones sin detonar. Se considera que el PNUD realiza aportaciones importantes en el marco de la Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas, en particular por su apoyo a los programas nacionales de actividades relativas a las minas y las iniciativas de desarrollo de la capacidad.

20. Las partes interesadas creen que el PNUD se halla en una posición especialmente buena para promover la implicación del gobierno y colaborar con los gobiernos centrales y los órganos legislativos en la creación de marcos jurídicos e institucionales para las actividades relativas a las minas, tales como estrategias para cumplir las obligaciones jurídicas derivadas de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y la Convención sobre Municiones de Racimo. Algunas partes interesadas, en especial los donantes, expresaron su deseo de que el PNUD desempeñe una función más prominente en el fomento de cambios en las políticas gubernamentales que limitan la remoción de las minas terrestres. A otros les gustaría que hubiera una mayor transparencia, que se informara de forma más oportuna y completa sobre los resultados y que existiera un mejor marco para supervisar el impacto de su apoyo a las actividades relativas a las minas.

21. Al considerar las intervenciones nacionales, los asociados mundiales señalan el valor del PNUD como canal para la aportación de fondos de los donantes a los programas nacionales. No se considera que esta sea una labor global de recaudación de fondos, para lo cual es más probable que los donantes recurran al Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias para Prestar Asistencia a las Actividades relativas a las Minas, gestionado por el UNMAS. Algunos donantes que prefieren canalizar la financiación de manera bilateral comentaron que la ayuda facilitada por el PNUD a los gobiernos aumenta su disposición a prestar apoyo.

22. En relación con la calidad y los resultados del apoyo del PNUD en los países, los asociados mundiales indicaron que, desde su punto de vista, el logro de resultados depende en buena medida de la calidad y la competencia de cada asesor técnico. Aunque esto no se limita a esta organización, algunos han sugerido que el PNUD ha agudizado los problemas a este respecto debido a la ausencia de una estrategia mundial y una orientación programática que guíen a sus asesores en materia de actividades relativas a las minas. A nivel nacional, la presencia de la red mundial de expertos del PNUD en actividades relativas a las minas se citó como una de las ventajas comparativas de la organización en este campo.

Constatación 2. Desde 2008 ha disminuido la relevancia de las actividades relativas a las minas en el marco estratégico del PNUD, y la interrupción temporal del programa mundial de actividades relativas a las minas provocó la incertidumbre de las partes interesadas en cuanto a la participación estratégica y a largo plazo del PNUD en esta esfera.

23. El Plan Estratégico del PNUD para 2014-2017 no alude específicamente a las actividades relativas a las minas, y a finales de 2014 el PNUD anunció que iba a suspender su programación mundial de actividades relativas a las minas, pero seguiría gestionando los programas en curso a nivel nacional. Las Naciones Unidas, los donantes y las ONG asociadas recibieron con preocupación la decisión del PNUD de poner fin al programa mundial de actividades relativas a las minas. Su cancelación supuso una ruptura con las expectativas enunciadas en la Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas y puso en tela de juicio la labor en curso del PNUD en las actividades relativas a las minas. En un análisis llevado a cabo por personal técnico en 2013 se señaló que 27 oficinas en los países, que estaban ejecutando 40 programas por valor de 45 millones de dólares, seguirían precisando apoyo normativo y técnico de la sede y que, por tanto, el PNUD debería mantener al menos unos servicios de expertos mínimos en relación con las actividades relativas a las minas.

24. Después de anunciar la suspensión en 2014, el PNUD encargó un estudio interno al objeto de planificar el proceso de terminación. Los resultados del estudio, unidos al reconocimiento de la considerable labor en curso, llevaron a la decisión de cambiar el rumbo y reconstruir el programa mundial, por ejemplo, introduciendo más personal especializado en la sede del PNUD y en dos de los centros de servicios regionales. La decisión de continuar con el programa se anunció en la 18ª Reunión Internacional de Directores de Programas Nacionales y Asesores de las Naciones Unidas sobre Actividades Relativas a las Minas, celebrada en Ginebra entre enero y febrero de 2015, aunque aún no se ha hecho el anuncio oficial a las partes interesadas externas.

Constatación 3. Se considera que el PNUD es un asociado neutral y fiable que tiene conocimientos notables a nivel de los países, experiencia demostrada y ventajas comparativas en la prestación de apoyo institucional. Ha contribuido de manera importante a la capacidad institucional para llevar a cabo actividades relativas a las minas en más de 24 países.

25. La labor del PNUD en materia de actividades relativas a las minas constituye principalmente una labor de desarrollo de la capacidad, que incluye la administración de información, la planificación y coordinación estratégicas, la gestión eficaz y de calidad de las operaciones y la movilización de recursos. El PNUD ha tratado de fortalecer las capacidades de gestión administrativa y financiera y de ayudar a los gobiernos en el establecimiento de políticas, estrategias y marcos jurídicos para las actividades relativas a las minas. Mientras que el apoyo institucional y la creación de capacidad son aspectos de la mayor parte del apoyo de diversos agentes a las actividades relativas a las minas, el desarrollo de la capacidad para gestionar el programa nacional de actividades relativas a las minas es un aspecto distintivo de la labor del PNUD. De los países analizados en esta evaluación, Albania, Camboya, el Líbano y Sri Lanka constituyen ejemplos positivos de países que han desarrollado una gran capacidad nacional en materia de actividades relativas a las minas, a la que el PNUD contribuyó considerablemente.

26. Buena parte del apoyo técnico específico proporcionado bajo los auspicios del PNUD se ha prestado a través de estrechos colaboradores asociados. En los primeros años de apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas, la UNOPS prestó servicios de ejecución y elaboró la lista de expertos y proveedores, entre otras cosas. Más tarde, una o varias ONG o empresas especializadas ofrecieron apoyo operacional para el desminado. El Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (CIDHG) ha respaldado la formulación de políticas operacionales en muchos países, y sus asesores han seguido aportando conocimientos especializados en materia de actividades relativas a las minas a los gobiernos que cuentan con el apoyo del PNUD. La relación especial con el CIDHG ha sido particularmente valiosa, pues este ha aportado conocimientos técnicos mientras se apoyaba en el PNUD para el acceso, la asistencia y el seguimiento coordinado a nivel de los países.

Constatación 4. El apoyo del PNUD ha logrado, en general, animar a los gobiernos a institucionalizar las actividades relativas a las minas, por ejemplo mediante la creación oficial de instituciones nacionales de gestión de estas actividades.

27. El PNUD ha procurado garantizar que los programas de actividades relativas a las minas se institucionalicen adecuadamente. Este esfuerzo ha consistido en lo siguiente: a) la creación oficial de entidades de gestión de las actividades relativas a las minas (organismos nacionales y centros encargados de actividades relativas a las minas) como organizaciones del sector público incluidas en la estructura y el presupuesto estatales; b) la disposición de una contribución nacional al presupuesto del programa de actividades relativas a las minas; c) las actividades de desminado definidas en la legislación y la reglamentación; y d) el reconocimiento jurídico de los derechos de las personas que han sobrevivido a las minas y, normalmente por extensión, de otras personas con discapacidad.

28. En la mayoría de los países que afrontan grandes problemas relacionados con las minas terrestres, los gobiernos han incorporado las cuestiones relativas a las minas en los planes de desarrollo nacional y las estructuras jurídicas, a menudo como condición para recibir apoyo de los donantes. En general, la inclusión de las actividades relativas a las minas en las estrategias nacionales ha sido un proceso lento en los países que se hallaban en la fase de reconstrucción posterior a los conflictos, y en muchos casos se anteponen otras prioridades nacionales de desarrollo e inversión. Aunque algunos gobiernos han aprobado leyes específicas sobre el desminado, otros tienen tradiciones jurídicas que incorporan automáticamente los tratados internacionales al marco jurídico nacional (por ejemplo, Mozambique).

Constatación 5. La cooperación Sur-Sur para el desarrollo de la capacidad institucional ha sido un componente habitual del apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas, especialmente en las primeras fases, cuando los nuevos programas para los países estaban empezando a funcionar y existía una dependencia centralizada de actividades relativas a las minas en la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD. Durante el último decenio, la cooperación Sur-Sur en materia de actividades relativas a las minas se ha dado en situaciones concretas, y comenzó con los programas del PNUD para los países y los homólogos gubernamentales nacionales.

29. El período en que la sede del PNUD estuvo más activa en la promoción de la cooperación Sur-Sur fue el comprendido entre 2000 y 2002, cuando el programa de intercambio en el ámbito de las actividades relativas a las minas, gestionado a nivel central, ofreció asistencia para los viajes e intercambios entre programas de actividades relativas a las minas. Seguidamente, el PNUD utilizó su propio presupuesto a lo largo de 2008 para prolongar este intercambio. Este mecanismo se utilizó ampliamente en Mozambique, por ejemplo, que estableció relaciones permanentes con otros programas nacionales (Camboya, en particular), en parte gracias al apoyo del PNUD. Otro ejemplo positivo es el apoyo directo prestado por la Agencia Nacional de Azerbaiyán para la lucha antiminas a las actividades relativas a las minas de otros países, como Georgia, Jordania, Tayikistán, Turquía y Viet Nam. El PNUD ha seguido facilitando los intercambios establecidos directamente entre programas. Los tres países del estudio sobre el terreno han demostrado participar en dichos intercambios oficiales y oficiosos.

Constatación 6. Una de las funciones más importantes del PNUD en las actividades relativas a las minas es facilitar y canalizar la financiación internacional.

30. Dado que las actividades relativas a las minas pueden prolongarse durante decenios, la fatiga de los donantes constituye un desafío constante, sobre todo a medida que disminuyen los accidentes relacionados con las minas terrestres y las municiones sin detonar y su apoyo se traslada a nuevas prioridades humanitarias y de desarrollo. Gracias a su presencia en los países y a la estrecha cooperación de los donantes, el PNUD ha estado en condiciones de ayudar a los gobiernos nacionales a mantener la financiación de las actividades relativas a las minas en el programa, y algunos donantes afirmaron que están más dispuestos a financiar actividades de desminado cuando el PNUD y otras organizaciones internacionales gestionan los fondos.

31. En 2002, la financiación aportada a la República Democrática Popular Lao registró un gran descenso, debido, en parte, a la preocupación de los donantes por la falta de un cálculo fiable del alcance de la contaminación debida a minas sin detonar y del grado de rendición de cuentas. Como respuesta, el PNUD y el Programa Nacional Lao de Destrucción de Municiones Sin Detonar encargaron una evaluación, la cual recomendaba transferir las funciones de planificación, coordinación y regulación del Programa Nacional a otra entidad, e instaba a que el sector se abriera a más agentes privados y comerciales, de forma que se creara un cuasimercado. El PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas promovieron esta división de funciones, que llevó a la creación, en 2004, de la Autoridad Nacional de Regulación, responsable de coordinar y regular el sector, en el que el

Programa Nacional Lao de Destrucción de Municiones Sin Detonar actuaba como proveedor de servicios.

Constatación 7. El PNUD ha ayudado activamente a los gobiernos a asumir la plena responsabilidad de la gestión de sus programas de actividades relativas a las minas. En general, los resultados han sido positivos aunque lentos, y varios procesos de transición hacia la implicación nacional han puesto en tela de juicio hasta qué punto estas capacidades son sostenibles sin un apoyo internacional constante.

32. La transición del apoyo del PNUD a la plena implicación nacional se ha visto dificultada por los problemas que enfrentan los gobiernos cuando tratan de establecer oficialmente el estatuto de las entidades nacionales para la lucha contra las minas. Así ocurrió inicialmente en Camboya y Mozambique, y más tarde en Angola, la República Democrática Popular Lao y Tayikistán, donde la principal entidad para la lucha contra las minas se creó en un principio como órgano temporal, en ocasiones como un proyecto del PNUD que financiaba toda una dotación de personal de contratación nacional (por ejemplo, en Guinea-Bissau, el Chad, la República Democrática Popular Lao y Tayikistán). Todas se incorporaron posteriormente a las instituciones y los presupuestos del sector público. En algunos casos, este fue un proceso prolongado. El Centro de Actividades Relativas a las Minas de Tayikistán fue un proyecto del PNUD durante 11 años, antes de que comenzara la transición a la implicación nacional en 2014. En la República Democrática Popular Lao, las entidades siguen siendo de carácter temporal y están integradas por personal con contratos de proyectos del PNUD. En Bosnia y Herzegovina, el PNUD retiró su apoyo a las actividades relativas a las minas cuando se estableció una nueva estrategia para estas actividades y existía una firme autoridad nacional. Sin embargo, tras la retirada del PNUD, los resultados de las actividades relativas a las minas comenzaron a decaer, por lo que este volvió a involucrarse.

Constatación 8. Aunque los programas de actividades relativas a las minas suelen mencionar su función de apoyo al desarrollo, el PNUD se ha esforzado en incorporar de manera efectiva su programación de actividades relativas a las minas en sus otras labores de desarrollo en muchos países.

33. Desde que empezó a trabajar en las actividades relativas a las minas, el PNUD ha recalcado que esta labor es la extensión lógica de sus esfuerzos de desarrollo después de una crisis, y que parte de su valor añadido reside en integrar las actividades relativas a las minas en el apoyo más amplio al desarrollo. Los donantes y otras partes interesadas han indicado que, en su opinión, esta debería ser una parte fundamental de la contribución del PNUD a las actividades relativas a las minas.

34. Aunque los programas nacionales de actividades relativas a las minas se han asociado a otros sectores y agentes económicos en relación con las amenazas potenciales que suponen las minas terrestres para sus actividades, lo han hecho normalmente a través de canales intragubernamentales en los que el PNUD apenas participa. Al margen de algunos cursos formativos dirigidos al personal del PNUD encargado de las actividades relativas a las minas, apenas hay indicios de que la vinculación del apoyo a estas actividades con otras formas de apoyo al desarrollo constituya una prioridad para el PNUD, y este no ha vuelto a ajustar los programas de gobernanza y mitigación de la pobreza para atender mejor las necesidades de las comunidades y las personas afectadas por las minas. En los tres países visitados, las

respectivas estrategias nacionales de actividades relativas a las minas subrayaban la importancia de estas actividades para el desarrollo, y, por lo general, las estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza mencionaban las actividades relativas a las minas. En las comunidades visitadas, no obstante, apenas había constancia de que el desmonte y la recuperación de tierras hubieran propiciado la asistencia del PNUD para el desarrollo en ámbitos distintos de las actividades relativas a las minas. En los casos en los que se han producido dichas vinculaciones, los logros son atribuibles a la iniciativa de determinados asesores técnicos para actividades relativas a las minas y a la gestión de la oficina en el país, en lugar de ser el resultado de las iniciativas de la sede y la oficina regional.

Constatación 9. El PNUD ha fomentado la igualdad de género en sus actividades relativas a las minas y ha destacado la necesidad de contar con datos desglosados por sexo. Muchos países asociados han mostrado su compromiso general con la igualdad de género.

35. En general, el PNUD ha promovido el conocimiento de las directrices de género de las Naciones Unidas para programas de actividades relativas a las minas y ha solicitado y realizado aportaciones especializadas en aspectos de las actividades relativas a las minas relacionados con el género por conducto del Programa sobre el Género y las Actividades Relativas a las Minas organizado por el CIDHG. El PNUD también ha insistido, a través del apoyo prestado a los centros de actividades relativas a las minas, en la necesidad de disponer de datos desglosados por sexo, y ha subrayado la necesidad de tener en cuenta las diferentes circunstancias de las mujeres, los hombres, los niños y las niñas en las encuestas a las víctimas y la educación sobre el peligro de las minas. En algunos casos (por ejemplo, Sri Lanka), el PNUD acometió iniciativas más concertadas para formular estrategias de género específicas para cada país en relación con las actividades relativas a las minas, pero no las concluyó.

36. En los países examinados para este estudio, puede percibirse el apoyo general a la idea de que las actividades relativas a las minas deberían beneficiar a todos los miembros de la comunidad, esto es, mujeres, hombres, niños y niñas. Muchos países tienen sus propias leyes y políticas gubernamentales de larga data que promueven la igualdad de género. En la mayoría de los países, se entiende que tratar este tema implica garantizar que las encuestas comunitarias incluyan grupos de discusión formados por mujeres, contar con mujeres desminadoras y reunir datos desglosados por sexo para los informes sobre las comunidades y las estadísticas sobre víctimas. Los datos de la evaluación sugieren que las actividades del PNUD no han alterado de manera sustancial el compromiso de los países asociados de tener en cuenta los aspectos de género en sus programas de actividades relativas a las minas.

Constatación 10. El PNUD ha desempeñado un papel limitado en apoyo de las actividades operacionales de desminado, la publicación de normas nacionales sobre las actividades relativas a las minas y la destrucción de las existencias de minas terrestres y municiones sin detonar.

37. No se cree que la ventaja comparativa del PNUD trascienda a la parte técnica del desminado, en la que algunas ONG internacionales, el UNMAS y la UNOPS tienen competencias específicas y un mandato más firme. Del mismo modo, se considera que organizaciones distintas del PNUD ofrecen una mejor capacitación técnica en los aspectos operacionales de las actividades relativas a las minas. La remoción de minas terrestres y municiones sin detonar es el resultado directo de la

labor de los operadores de remoción de minas, y el PNUD no es uno de ellos. En algunos casos, el PNUD ha contratado operadores para que llevaran a cabo la remoción de minas y capacitaran a los desminadores locales. También ha sido un canal de financiación de los donantes a los operadores.

38. En los países donde ha ayudado a establecer programas de actividades relativas a las minas, el PNUD ha respaldado la publicación de normas nacionales sobre estas actividades para orientar la gestión y ejecución de proyectos de actividades relativas a las minas. Las entidades nacionales para la lucha contra las minas publican las normas sobre dichas actividades para orientar la ejecución de proyectos en la materia de forma segura, coordinada y eficiente.

39. La destrucción de las existencias ha sido un aspecto relativamente menor del apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas; se han ejecutado proyectos en Angola, Albania, Bosnia y Herzegovina y Georgia. En Bosnia y Herzegovina, la labor del PNUD ha incluido medidas de apoyo a la destrucción de las existencias como parte de un esfuerzo más amplio para ayudar al Gobierno a desarrollar su estrategia y su programa de control de las armas pequeñas. En la actualidad, el PNUD es la única organización internacional en Bosnia y Herzegovina dedicada a la destrucción de las existencias, y ha logrado resultados notables en este ámbito.

Constatación 11. La capacidad de los asociados nacionales en el ámbito de la gestión de información para las actividades relativas a las minas sigue siendo un problema.

40. Una de las preocupaciones principales del PNUD en casi todos los países minados a los que ha prestado asistencia ha sido la creación o el refuerzo de una dependencia de bases de datos para gestionar información sobre zonas presuntamente peligrosas y desminadas, junto con un estudio del problema nacional. Después de 1999, el sistema de bases de datos más empleado era el Sistema de Gestión de Información para Actividades Relativas a las Minas, creado por el CIDHG para el UNMAS, aunque algunos de los programas en vigor se mostraban reticentes a sustituir sus propios sistemas de bases de datos por el Sistema de Gestión de Información para Actividades Relativas a las Minas. En muchos países, la creación y gestión de sistemas de información dentro de las estructuras gubernamentales ha sido un reto especialmente difícil en relación con el desarrollo de la capacidad, debido a la dificultad de retener al personal cualificado.

Constatación 12. Con el tiempo, la priorización del desminado ha evolucionado y se ha hecho más sistemática, y el PNUD ha sido un firme promotor de metodologías de planificación estratégica y desminado con base empírica. Las estrategias nacionales de actividades relativas a las minas más recientes se han beneficiado de una mayor implicación nacional, mejor información y expectativas más razonables.

41. Desde el comienzo del actual milenio, la comunidad mundial que se ocupa de las actividades relativas a las minas ha reconocido el valor de la planificación estratégica como elemento esencial de los programas nacionales eficaces de este tipo de actividades. Aunque anteriormente los países contaban con planes operacionales anuales, empezaron a formular estrategias que evaluaban el alcance conocido del problema, examinaban el nivel de actividades operacionales necesarias para solucionarlo y preveían los recursos financieros que se precisaban para concluir la tarea a tiempo. El nivel de realismo de dichos planes variaba

considerablemente. Los primeros planes solían elaborarse con un gran volumen de aportaciones de asesores internacionales y, en muchos casos, recibieron financiación del PNUD. Con el paso del tiempo, al contar con más experiencia y mejor información, los planes estratégicos más recientes han incorporado una mayor participación nacional y de la comunidad, se han basado en información de mejor calidad y son más realistas, aunque es frecuente que sigan fijándose con arreglo a requisitos temporales poco realistas previstos en la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal, como que el desminado se concluya en diez años.

42. Un componente fundamental de la planificación estratégica es la priorización del desmonte. En muchos casos, la selección de actividades de desminado en los países inmediatamente después de una crisis ha sido de carácter *ad hoc* y reactiva. El propósito inicial era la rápida remoción de minas en zonas densamente pobladas y con un elevado flujo de viajeros, a fin de garantizar un acceso seguro y reducir las bajas. Durante las primeras etapas de los programas de mantenimiento de la paz y emergencia humanitaria fue sencillo distinguir las tareas prioritarias, y se hizo menos hincapié en evaluar la importancia relativa de los lugares de desminado de segundo nivel. Una vez que se resolvieron las tareas de emergencia, se adoptaron medidas para clasificar por relevancia numerosas prioridades contrapuestas.

43. Antes de ello, el PNUD reconoció la necesidad de disponer de estudios nacionales de calidad acerca de los problemas asociados a las minas terrestres y promovió la participación de la comunidad local en el establecimiento de prioridades. El PNUD, junto con el UNMAS y la UNOPS, fue uno de los primeros promotores de los estudios sobre la repercusión de las minas terrestres como medio de obtener información más completa sobre las zonas que se sospechan que tienen minas y sus efectos en las comunidades afectadas. En la mayoría de los países afectados se llevaron a cabo estudios sobre la repercusión de las minas terrestres entre 1999 y 2006. Se introdujeron esos estudios y otras herramientas de evaluación del impacto con miras a asegurar que los activos empleados tuvieran el mejor resultado posible en las comunidades afectadas por las minas. En concreto, los estudios sobre la repercusión de las minas terrestres deberían ayudar a definir y retrasar el uso de equipos de limpieza en zonas en las que no haya pruebas suficientes de la contaminación.

Constatación 13. El PNUD ha tratado de definir su apoyo a las actividades relativas a las minas en relación con la contribución a la reducción de la pobreza. En la mayoría de las aldeas visitadas se constata una mejora de los niveles de vida a lo largo del programa de actividades relativas a las minas, aunque es difícil cuantificar hasta qué punto esta es consecuencia directa de las medidas de desminado.

44. En el período de recuperación inmediatamente después de un conflicto, el desminado de zonas urbanas y grandes infraestructuras, como las autopistas, favorece considerablemente el desarrollo económico. Una vez que se han realizado estas tareas de mayor repercusión, la mayoría de las zonas restantes suele ubicarse en comunidades agrícolas remotas. Para ampliar los medios de vida en dichas comunidades es necesario acceder a recursos complementarios que no pueden obtenerse fácilmente.

45. En casi todas las comunidades visitadas para los estudios monográficos por países, la vida y los medios de subsistencia de las comunidades y los ciudadanos afectados mejoraron gracias al desminado y la recuperación de tierras. Las personas

obtuvieron beneficios económicos porque pudieron cultivar parcelas más grandes de tierra o cultivar las parcelas existentes con mayor eficiencia, acceder a agua y otros recursos con más facilidad, emplear su tiempo de forma más eficiente y aprovechar el mayor acceso a los mercados y el comercio.

Constatación 14. La orientación del PNUD en favor de los pobres no fue evidente en el apoyo diario a las actividades relativas a las minas. Sin embargo, el apoyo constante del PNUD a este tipo de actividades beneficia inherentemente a los pobres, pues los problemas asociados a las minas terrestres que persisten en los programas avanzados se concentran normalmente en las zonas rurales pobres.

46. En general, el PNUD defiende un programa en favor de los pobres e indica que se centra estratégicamente en las poblaciones marginadas. En lo que respecta a las actividades relativas a las minas, esta orientación debería plasmarse en los procesos empleados para determinar las prioridades en la estructuración del desminado, pero no está clara en la mayoría de los casos. El PNUD ha respaldado los estudios sobre la repercusión de las minas terrestres y ha subrayado que deberían tenerse en cuenta los factores socioeconómicos a la hora de establecer las estrategias de desminado, aunque también ha reconocido que debería darse gran prioridad a la apertura de infraestructuras públicas y la reducción del riesgo de bajas en las zonas densamente pobladas.

47. Si bien es cierto que con frecuencia se agrupa a las mujeres y las personas pobres y se las considera marginadas, el término también abarca a las comunidades minoritarias que sufren opresión y ostracismo en muchas naciones. Se suele obligar a las minorías a instalarse en tierras de escaso valor que no son objeto de litigio, tales como zonas en las que hay minas terrestres. Los hallazgos de esta evaluación apenas plasman los avances logrados por el PNUD en la defensa del derecho de las comunidades minoritarias a ocupar tierras desminadas.

Constatación 15. La evaluación no encontró pruebas de que la recuperación de tierras anteriormente minadas fuera una fuente importante de conflicto.

48. Salvo que se acometa una reforma agraria, la remoción de minas no genera un nuevo activo que el gobierno (o cualquier agente internacional) pueda distribuir a su antojo. Por ello, no resulta sorprendente que en los tres países estudiados, aunque hubo comunidades en las que la tierra desminada fue objeto de disputas por la tenencia de la tierra, la causa de esta no fue la recuperación de tierras desminadas.

49. En Tayikistán, la mayoría de las personas encuestadas afirmó que no se habían producido conflictos por las tierras recuperadas porque el Comité de Tierras se encarga de su distribución y todos tienen derecho a una parte de la tierra. El uso de la tierra y el acceso a ella no había cambiado de manera significativa entre el momento en que esta se contaminó con minas terrestres y cuando se recuperó, y todos los miembros de las comunidades previamente afectadas por las minas se habían beneficiado por igual de las tierras recuperadas. Los líderes comunitarios regulan el uso de la tierra compartida para el pastoreo, y el acceso a ella se basa en una priorización de los hogares convenida hace tiempo; el orden en que se accede a la tierra puede negociarse, y las personas encuestadas defendieron el buen funcionamiento del sistema y la inexistencia de conflictos.

Constatación 16. El PNUD ha contribuido a aumentar la sensación de seguridad en las zonas desminadas, lo cual, para los miembros de la comunidad, constituye la consecuencia principal de las actividades relativas a las minas a nivel comunitario.

50. A partir de las pruebas obtenidas en las 24 comunidades de los 3 países visitados, queda suficientemente claro que, desde el punto de vista de los integrantes de la comunidad y los funcionarios locales, los principales problemas detectados consecuencia de la contaminación con minas terrestres y restos explosivos de guerra son: a) mayores niveles de temor; b) una libertad de circulación reducida; y c) un acceso restringido, en especial a los recursos naturales.

51. En todas las comunidades visitadas para esta evaluación salvo una, los hombres y las mujeres residentes en las zonas contaminadas informaron sobre importantes mejoras de la seguridad y escasos avances socioeconómicos tras el desminado. Casi todas las comunidades informaron sobre el menor temor y el mayor acceso a la agricultura y los alimentos, así como a ingresos y medios de vida. Aproximadamente dos tercios de las comunidades indicaron una mayor libertad y un mejor acceso a agua y recursos naturales. Los cambios relacionados con la seguridad —menor temor, mayor libertad de circulación y mayor seguridad del ganado— fueron los más señalados, seguidos de los avances relativos al acceso a los medios de vida y el crecimiento.

52. En la República Democrática Popular Lao, las actividades relativas a las municiones sin detonar tuvieron un impacto muy limitado en las tasas de bajas. Sin embargo, en las comunidades visitadas las personas encuestadas expresaron su satisfacción por que las municiones sin detonar hubieran sido retiradas de sus aldeas y mostraron su respeto por el Programa Nacional Lao de Destrucción de Municiones Sin Detonar. El beneficio más importante para las mujeres y los hombres fue, con mucho, una sensación de seguridad y de paz mental, así como la capacidad de vivir y trabajar sin preocuparse constantemente por su seguridad y la de sus hijos frente a lesiones causadas por municiones sin detonar.

53. Estas constataciones también son evidentes en los estudios teóricos analizados. Por ejemplo, en Sri Lanka, aunque apenas se llevaron a cabo evaluaciones del impacto tras el desminado en el marco del Programa de Actividades Relativas a las Minas de Sri Lanka, se ha comprobado que los integrantes de la comunidad muestran un alto grado de confianza en la seguridad de la tierra desminada. Si bien las evaluaciones del impacto indicaron que los niveles de vida han aumentado y que se están satisfaciendo más necesidades básicas de los hogares agrícolas gracias al mayor cultivo de las tierras desminadas mediante actividades relativas a las minas, los informes señalan dificultades para valorar las consecuencias de este tipo de actividades, pero sugieren que contribuyen a la realización de un gran número de intervenciones de desarrollo.

Constatación 17. El PNUD ha tenido una participación limitada en el apoyo a las víctimas y los supervivientes de las minas. En los casos en que ha prestado apoyo en este ámbito, se ha centrado sobre todo en aspectos institucionales, y los asociados nacionales han acogido con beneplácito su labor.

54. La política de las Naciones Unidas en materia de actividades relativas a las minas señala que la Organización Mundial de la Salud tiene la responsabilidad primordial de elaborar normas, facilitar asistencia técnica y promover el desarrollo

de la capacidad institucional en el ámbito de la asistencia a las víctimas. No obstante, algunos países han solicitado ayuda al PNUD para fortalecer los servicios prestados a las víctimas de las minas. La mayoría de las veces, el PNUD ha apoyado las iniciativas nacionales dirigidas a identificar y encuestar a las víctimas o los supervivientes de las minas con vistas a entender mejor el alcance del problema, la naturaleza de sus necesidades, así como la disponibilidad de servicios de apoyo y el acceso a ellos, para después abogar por que otros agentes del sector (ministerios de salud, bienestar social y trabajo) respondan mejor a sus problemas. En algunos países, el PNUD financió proyectos de Handicapped International y la Cruz Roja o la Media Luna Roja para construir, ofrecer y gestionar centros ortopédicos. El PNUD también ha financiado varios centros de empleo para los supervivientes de las minas. En los casos en que el PNUD o las entidades para la lucha contra las minas han brindado apoyo a los centros de asistencia a las víctimas, la evaluación no percibió que el gobierno u otras entidades se esforzaran en convertir los proyectos piloto en programas más amplios.

55. En el Líbano, el PNUD ayudó a movilizar recursos para supervisar las necesidades de las víctimas de las minas (haciendo un seguimiento de 690 víctimas), para contar con un programa informático que mantuviera un registro de las víctimas encuestadas y para elaborar un folleto destinado a dar a conocer a las víctimas sus derechos y ofrecerles consejos sobre cómo mantener sus prótesis y afrontar su discapacidad. En Angola, el PNUD facilitó asistencia técnica para ayudar al Gobierno a formular una estrategia de asistencia a las víctimas.

56. En Tayikistán, entre 2005 y 2009, el programa de asistencia a las víctimas del Centro de Actividades Relativas a las Minas de Tayikistán, respaldado por el PNUD, prestó apoyo directo a más del 60% de los 854 supervivientes o víctimas de minas terrestres y restos explosivos de guerra registrados y a sus familias, entre otras cosas facilitándoles acceso a oportunidades generadoras de ingresos, formación profesional, apoyo psicosocial, rehabilitación y fisioterapia. En 2012, el programa amplió su alcance para apoyar a todas las personas con discapacidad, y en 2013 se aclaró la categoría y la función de la Dependencia de Apoyo a la Discapacidad. Desde 2014, esta dependencia se ha integrado en el programa sobre discapacidad del PNUD, y las actividades de asistencia a las víctimas se han transversalizado en distintas instituciones. La inclusión de los programas de asistencia a las víctimas en el apoyo más generalizado a las personas con discapacidad es un ejemplo notable del modo en que algunos países han revisado sus planes de asistencia a las víctimas de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el PNUD debería promoverla a nivel mundial.

Constatación 18. En los pocos casos en los que el PNUD ha prestado un apoyo sustancial y a largo plazo a los países para la asistencia a las víctimas, se percibe cierta mejora en los servicios, y más en general en los destinados a las personas con discapacidad.

57. Si bien el estudio no recopiló pruebas suficientes para determinar el éxito de la asistencia prestada a las víctimas, las personas encuestadas que habían recibido apoyo para la generación de ingresos afirmaron que se habían beneficiado considerablemente de dicha asistencia. Sin embargo, la mayoría de los miembros de la comunidad entrevistados en los tres países en que se realizaron los estudios de casos indicaron que, al margen de la atención médica inmediata, no se había proporcionado ningún tipo de apoyo a los supervivientes de las víctimas y sus

familias. Además, los miembros de la comunidad aseveraron que, en ausencia de apoyo a las víctimas, las condiciones socioeconómicas de los supervivientes de las minas eran mucho peores que antes de sufrir el accidente con las minas terrestres o las municiones sin detonar.

IV. Conclusiones

Conclusión 1. El apoyo prestado por el PNUD a las actividades relativas a las minas ha contribuido considerablemente a aumentar la seguridad de las personas mediante la reducción de los riesgos. En menor medida, también ha ayudado a mejorar las condiciones socioeconómicas a nivel comunitario.

58. En los últimos 25 años, el apoyo internacional a los programas de actividades relativas a las minas ha tenido un impacto trascendental en el problema de las minas terrestres. Básicamente, se ha puesto fin al comercio internacional de minas terrestres antipersonal, y la mayoría de los Estados que antes utilizaban minas terrestres han dejado de hacerlo. El número de víctimas nuevas al año en todo el mundo se ha reducido en dos tercios y, en muchos países, el total anual ha disminuido de manera aún más acusada. Las actividades nacionales relativas a las minas que cuentan con el apoyo del PNUD han contribuido a esta reducción general de las bajas. De hecho, la mayor contribución del apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas a nivel comunitario ha sido la reducción del temor y la ansiedad. Todos los miembros de la comunidad comparten los beneficios de esta sensación de mayor seguridad, aunque los beneficios económicos sean desiguales y difíciles de calcular.

59. Dado que el número de nuevas bajas se ha desplomado a nivel mundial, se ha prestado más atención al desarrollo económico, el apoyo a las víctimas reales de minas terrestres, la integración del género en las actividades relativas a las minas, los derechos sobre la tierra y otras cuestiones. El PNUD ha justificado en parte su labor en relación con las actividades relativas a las minas por favorecer el desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza. Aunque en las comunidades estudiadas para esta evaluación se constata una mejora a pequeña escala de los medios de vida tras el desminado, esta se debe principalmente a las iniciativas locales que se han podido llevar a cabo gracias a la reducción de los riesgos, más que a programas específicos de desarrollo económico o creación de empleo patrocinados por el PNUD y asociados nacionales.

60. En sus planes estratégicos y declaraciones sobre las misiones, el PNUD señala que su apoyo se centra en las poblaciones pobres y marginadas. De hecho, la mayoría de las comunidades afectadas por las minas son más pobres y están más marginadas que el resto del país; sin embargo, esta evaluación no encuentra pruebas de que el apoyo del PNUD a las actividades relativas a las minas haya hecho mayor hincapié en ayudar a las poblaciones marginadas o haya dado prioridad a las comunidades afectadas en lo que se refiere al apoyo para el desarrollo.

Conclusión 2. La reducción gradual del programa mundial del PNUD de actividades relativas a las minas en el último decenio ha debilitado su coherencia estratégica y limitado la capacidad de la sede para apoyar plenamente al personal a nivel nacional.

61. Entre 2008 y 2013 se retiró gradualmente a la mayor parte del personal de lucha contra las minas de la sede del PNUD de la Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación. Anteriormente, estos trabajadores habían elaborado varios documentos estratégicos para que los utilizaran las oficinas en los países y habían ayudado a preparar las directrices de las Naciones Unidas en materia de género en las actividades relativas a las minas (2005), la política de las Naciones Unidas de asistencia a las víctimas y las estrategias generales de las Naciones Unidas de actividades relativas a las minas. Las partes interesadas entrevistadas comparten la opinión de que, en el último decenio, el PNUD ha carecido de políticas y orientaciones claras para su labor en materia de actividades relativas a las minas y solo ha procurado una interacción y un intercambio de información limitados entre el personal de los programas para los países. Algunos miembros del personal en los países señalaron que recibieron muy pocas orientaciones prácticas de la sede del PNUD y recurrieron a otras organizaciones para obtener apoyo técnico. Como es lógico, las estrategias y técnicas relacionadas con los programas de promoción de las actividades relativas a las minas deberían formar parte del repertorio del PNUD, pero su personal ha tenido que recurrir a otras organizaciones para recibir orientaciones prácticas sobre este aspecto importante de las actividades relativas a las minas.

Conclusión 3. La principal contribución con valor añadido del PNUD es la creación de capacidades institucionales nacionales para gestionar las actividades relativas a las minas. Sin embargo, en algunos países, la transición a la implicación nacional en las actividades relativas a las minas con la ayuda del PNUD ha sido lenta e inconsistente, y la sostenibilidad de algunos programas gestionados a nivel nacional sigue suscitando dudas.

62. La mayor parte del apoyo del PNUD se ha centrado en el desarrollo de la capacidad de las instituciones nacionales encargadas de las actividades relativas a las minas, y hay pruebas sustanciales de que el PNUD ha logrado ayudar a más de 24 gobiernos a establecer políticas, estrategias y marcos jurídicos, crear centros de lucha contra las minas y fortalecer las capacidades institucionales básicas para una gestión administrativa y financiera estratégicas.

63. La implicación nacional es una indicación de la colaboración y el apoyo políticos, y queda de manifiesto mediante: a) la creación oficial de una entidad nacional para la lucha contra las minas como entidad pública; b) la considerable aportación de fondos gubernamentales a las actividades relativas a las minas; y c) la referencia a este tipo de actividades en los documentos de planificación nacional. Aunque muchos de los países apoyados por el PNUD han alcanzado estos umbrales, no todos lo han hecho. En 2 de los 3 países estudiados para esta evaluación (Tayikistán y República Democrática Popular Lao), la entidad nacional para la lucha contra las minas siguió siendo un proyecto del PNUD hasta hace muy poco.

64. Varios programas de actividades relativas a las minas gestionados a nivel nacional han luchado por mantener el impulso y conservar a los empleados cualificados. La gestión de la información es una esfera de especial preocupación a este respecto, pues las aptitudes especializadas que requiere hacen difícil atraer y conservar a personal competente.

Conclusión 4. A medida que avanzan, los programas de actividades relativas a las minas tienden a centrarse más en las comunidades rurales pobres con múltiples dificultades para el desarrollo. El PNUD ha reconocido que las actividades relativas a las minas están muy ligadas al desarrollo, aunque hay pocas pruebas de que este reconocimiento haya llevado a que se vinculen o se preste atención a otros programas para el desarrollo en las comunidades pobres desminadas.

65. En la evaluación se dedicó atención a cada uno de los países en los que el PNUD ha realizado actividades relativas a las minas, y se estudió si la organización había logrado que los gobiernos crearan y emplearan criterios de priorización que favorecieran a las personas pobres y tuvieran una perspectiva de género. Los resultados sugieren que el PNUD ha tenido un éxito escaso a este respecto. En la República Democrática Popular Lao no se analizaron los medios de vida. En Mozambique, la oficina en el país espera prestar más atención al desarrollo una vez que se hayan concluido todas las labores de desminado. En el Líbano, un estudio de 2011 señaló que un defecto del programa del PNUD era la falta de incorporación de las actividades relativas a las minas en otros sectores prioritarios de desarrollo.

66. El PNUD ha aportado pocas pruebas de que haya respondido a las comunidades o las personas afectadas por las minas con sus otros programas, aunque su apoyo a las actividades relativas a las minas se ha referido normalmente a la importancia que tienen estas actividades para el desarrollo. En Tayikistán, la estrategia de actividades relativas a las minas de 2006 tenía por objeto restablecer el acceso a tierras e infraestructuras, con miras a garantizar que las minas terrestres no pusieran trabas a la actividad económica y los proyectos de desarrollo. Del mismo modo, en Sri Lanka, el PNUD se esforzó en vincular las actividades relativas a las minas con otras prioridades de desarrollo, centrándose especialmente en aumentar la equidad de las oportunidades socioeconómicas y los servicios para las comunidades afectadas por conflictos y los desplazados internos.

67. Los esfuerzos desplegados por el PNUD para incorporar la perspectiva de género en sus programas de actividades relativas a las minas no han modificado de forma significativa los programas nacionales de actividades relativas a las minas. El PNUD ha respaldado la integración de las perspectivas de género en las actividades relativas a las minas, fundamentalmente destacando las directrices de las Naciones Unidas en materia de género en las actividades relativas a las minas. Las implicaciones más directas ya estaban ampliamente aceptadas (por ejemplo, el valor de encuestar tanto a mujeres como a hombres para obtener información sobre las zonas en las que se sospecha que hay minas o la relevancia de contar con datos desglosados por sexo acerca de las víctimas de las minas).

68. En el marco de sus actividades relativas a las minas, el PNUD apenas ha colaborado de manera sistemática en la asistencia a las víctimas. En los casos en que sí ha cooperado, las encuestas a víctimas y la promoción de políticas nacionales para las víctimas de las minas han sido las actuaciones más comunes,

preferentemente en el contexto del apoyo más amplio a las personas con discapacidad.

V. Recomendaciones

Recomendación 1. El PNUD debería reiterar su compromiso estratégico de apoyar las actividades relativas a las minas en todo el mundo y garantizar que la docena de países en los que hay programas de actividades relativas a las minas en curso reciban toda la ayuda necesaria de la sede y a nivel regional.

69. El PNUD debería apoyar a largo plazo las actividades relativas a las minas como consecuencia de las obligaciones emanadas de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y del apoyo prestado desde hace tiempo a los gobiernos nacionales en relación con la reconstrucción posterior a los conflictos. La obligación jurídica de acabar con todas las zonas que se sabe y se sospecha que tienen minas, incluidas las zonas de poca densidad y riesgo escaso, implica que algunos países afectados seguirán recurriendo a la asistencia internacional a largo plazo. En el futuro inmediato, cabe esperar que alrededor de 12 gobiernos nacionales sigan solicitando el apoyo del PNUD para las actividades relativas a las minas. Eso no significa que el PNUD precise un nuevo programa mundial y a gran escala para dichas actividades. Por el contrario, el PNUD puede cumplir eficazmente sus responsabilidades en materia de actividades relativas a las minas de los siguientes modos:

a) Garantizando que los asesores técnicos de las actividades relativas a las minas cuenten con las aptitudes de gestión y desarrollo de la capacidad necesarias;

b) Facilitando orientaciones prácticas a los países acerca de la transición hacia la aplicación nacional, y reforzando el apoyo al desarrollo en las zonas desminadas;

c) Manteniendo la colaboración de alto nivel de la sede con el Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades Relativas a las Minas de las Naciones Unidas y el Grupo de Apoyo de las Actividades relativas a las Minas, así como en la reunión anual de Directores de Programas Nacionales y Asesores de las Naciones Unidas sobre Actividades Relativas a las Minas.

70. Durante el próximo examen de mitad de período de la Estrategia de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas para 2013-2018, el PNUD debería prestar especial atención al tercer objetivo estratégico (desarrollo de la capacidad nacional) y plantearse realizar cambios para aclarar que debería hacerse hincapié en el desarrollo de capacidades nacionales de gestión sostenible. El PNUD debería tratar de garantizar que el marco de seguimiento y evaluación diferencie claramente entre el desarrollo de las capacidades de su propio personal de proyectos y el de las instituciones nacionales. Por último, el PNUD debería procurar que la estrategia de las Naciones Unidas sobre las funciones y responsabilidades en materia de apoyo técnico a la asistencia de las víctimas sea más clara.

Recomendación 2. El PNUD debería aumentar los servicios de apoyo a la capacidad institucional que presta a los gobiernos en materia de actividades relativas a las minas, partiendo de la experiencia adquirida en las transiciones positivas hacia la implicación nacional, aprovechando las oportunidades de cooperación Sur-Sur y colaborando más estrechamente con las Naciones Unidas y otros asociados internacionales.

71. De conformidad con el Plan Estratégico del PNUD y teniendo en cuenta los resultados del apoyo que ha prestado a las actividades relativas a las minas, puesto de relieve en esta evaluación, el PNUD debería mantener y aumentar su apoyo a los gobiernos nacionales en las siguientes esferas: a) la evaluación de la capacidad institucional para las actividades relativas a las minas, incluido el uso de indicadores pertinentes; b) el desarrollo y la gestión de bases de datos amplias de las zonas en las que se sospeche que hay minas y las zonas recuperadas; c) la priorización de la recuperación de tierras; d) estrategias para lograr la implicación nacional en los programas de actividades relativas a las minas; e) la incorporación de las actividades relativas a las minas en obligaciones de desarrollo más amplias, haciendo especial hincapié en las comunidades marginadas; f) la consideración de aspectos relacionados con el género en la elaboración de programas de actividades relativas a las minas; g) la vinculación del apoyo para la asistencia a las víctimas, cuando exista en el marco de los programas de actividades relativas a las minas, con el apoyo más general facilitado a personas con discapacidad; h) la canalización eficiente de la financiación de los donantes; e i) el uso de alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales. El PNUD debería actualizar su orientación sobre los programas de actividades relativas a las minas a fin de aclarar las prioridades, elaborar métodos prácticos y recurrir a sus experimentados consultores para que presten apoyo técnico y realicen investigaciones sobre políticas en las esferas mencionadas anteriormente.

72. Es necesario prestar más atención a las estrategias de transición hacia la plena implicación nacional, teniendo en cuenta tanto las capacidades gubernamentales como las necesidades prácticas cuando se terminen y cierren los programas relativos a las minas terrestres, con miras a mantener la capacidad residual de respuesta y respaldar futuros proyectos de desarrollo en tierras anteriormente afectadas por las minas.

73. Para planificar adecuadamente el uso de las tierras en el futuro y los proyectos de desarrollo, es importante crear bases de datos amplias de todos los lugares desminados o en los que en algún momento se sospechó que hubiera minas. Las entidades para la lucha contra las minas y los operarios encargados de las actividades relativas a las minas subestiman en ocasiones la importancia de esa planificación, por lo que corresponde al PNUD y otros asesores estratégicos subrayar la necesidad de obtener y transferir estos datos a las entidades gubernamentales competentes.

Recomendación 3. A corto plazo, la mayoría de las solicitudes de apoyo del PNUD para actividades relativas a las minas se centrarán en programas nacionales avanzados ejecutados en circunstancias no conflictivas en las que los problemas de minas residuales se concentren en zonas rurales pobres. Esto plantea una necesidad importante de desarrollo que el PNUD está en condiciones de respaldar facilitando estrategias y técnicas para la creación de empleo y el desarrollo del mercado, así como canalizando el apoyo específico de los donantes hacia la mejora de la situación socioeconómica de las comunidades afectadas por las minas.

74. Las capacidades de las comunidades rurales, en especial las pobres, para mejorar los niveles de vida dependen de numerosos factores, tales como el acceso al trabajo, al crédito y a los mercados. Sin embargo, en casi todas las comunidades visitadas para los tres estudios monográficos por países, la vida y los medios de subsistencia de las comunidades y los ciudadanos afectados mejoraron gracias al desminado y la recuperación de tierras. Al mismo tiempo, en todos los casos se podrían haber obtenido mejores resultados si se hubieran facilitado simultáneamente recursos adicionales para estimular la economía local. La remoción de minas terrestres no debería considerarse el resultado final, sino el primer paso de un esfuerzo de desarrollo mucho más largo.
