



Geneva International Centre for Humanitarian Demining
Chemin Eugène-Rigot 2C
PO Box 1300, CH - 1211 Geneva 1, Switzerland
T +41 (0)22 730 93 60
info@gichd.org, www.gichd.org

Acción contra minas y problemática de tierras en Colombia

2013

Sharmala Naidoo, GICHD
Camilo Pardo, Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Christina Theim Jensen, Grupo Danés de Desminado (DDG)

El Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD), una organización internacional experta basada en Suiza como una organización sin ánimo de lucro, trabaja en favor de la eliminación de minas antipersonal, remanentes explosivos de guerra y otros peligros explosivos, tales como acopios. El GICHD entrega asesoría y apoyo en desarrollo de capacidades, emprende investigación aplicada, disemina conocimiento y mejores prácticas y desarrolla estándares. En cooperación con sus asociados, el trabajo del GICHD les permite a las autoridades nacionales y locales en los países afectados para que planeen efectivamente y eficiencia, coordinar, implementar, monitorear y evaluar programas seguros de acción contra minas, como también para implementar la Convención sobre la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal, la Convención sobre Municiones en Racimo y otros instrumentos relevantes de la ley internacional. El GICHD sigue los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia.

© Geneva International Centre for Humanitarian Demining

La designación empleada y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte del GICHD con respecto al estatus legal de país, territorio o grupo armado alguno, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o bordes.

Contenido

Glosario	4
Resumen ejecutivo.....	5
Hallazgos clave.....	6
Recomendaciones	8
Introducción	9
Objetivos.....	10
1. Acción contra minas en Colombia	11
1.1 Problema de contaminación de minas antipersonal/REG.....	11
1.2 Programa nacional de acción contra minas.....	12
1.2.1 Políticas y estructuras nacionales	12
1.2.2 Desminado militar	14
1.2.3 Desminado humanitario	14
1.2.4 Financiación y prioridades de donantes.....	16
2. Problemática de tierras en Colombia	17
2.1 Contexto - situación socio-política	17
2.1.1 Conflicto social histórico sobre acceso a la tierra	17
2.1.2 Conflictos sobre tenencia de tierras ocasionado por el conflicto armado interno	18
2.1.3 Conflictos por uso de tierras.....	19
2.1.3.1 Adquisición de tierras por negocios agrícolas	19
2.1.3.2 Rápida expansión en operaciones mineras.....	20
2.1.3.3 Comunidades indígenas y afro colombianas.....	21
2.2 Sistema de gestión de tierras	21
2.3 Ley de restitución de tierras y proceso.....	22
3. Acción contra minas y problemática de tierras: Asegurar un enfoque de ‘no hacer daño’ ..	24
3.1 Enlace comunitario	25
3.2 Gestión de información.....	25
3.2 Establecimiento de prioridades.....	26
3.4 Estudio No Técnico (ENT)	28
3.5 Entrega.....	31
3.6 Valoración pos-desminado	32
3.7 Coordinación entre acción contra minas y actores de tierras	34
Apéndice 1 – Listado de personas con las que hubo reunión.....	37
Apéndice 2 – Programa de la misión.....	38
Apéndice 3 - Actores claves de tierras/HLP	39
Apéndice 4 - Mecanismos de resolución de disputas	42

Glosario

APMBC	Convención sobre la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal <i>Anti-Personnel Mine Ban Convention</i>
BIDES	Batallón de Desminado No. 60 “Coronel Gabino Gutiérrez”
CHA	Área Peligrosa Confirmada <i>Confirmed Hazardous Area</i>
CINAMAP	Comisión Intersectorial Para La Acción Contra Minas Antipersonal
DDG	Grupo Danés de Desminado <i>Danish Demining Group</i>
EC	Comisión Europea <i>European Commission</i>
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENT	Estudio No Técnico
ERM	Educación en el Riesgo de Minas
EXDE	Equipo de Explosivos y Demoliciones
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GICHD	Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra <i>Geneva International Centre for Humanitarian Demining</i>
IAG	Grupos Armados Ilegales <i>Illegal Armed Groups</i>
IDPs	Personas Internamente Desplazadas <i>Internally Displaced Persons</i>
IEDs	Artefactos Explosivos Improvisados <i>Improvised Explosive Devices</i>
IHL	Ley Humanitaria Internacional <i>International Humanitarian Law</i>
IMAS	Estándares Internacionales de Acción Contra Minas <i>International Mine Action Standards</i>
IMSMA	Sistema de gestión de información de actividades relativas a las minas <i>Information Management System for Mine Action</i>
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Instancia	Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario
NMAS	Estándares Nacionales de Acción Contra Minas <i>National Mine Action Standards</i>
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No-Gubernamental
OEA	Organización de Estados Americanos
PAICMA	Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal
QA	Aseguramiento de Calidad <i>Quality Assurance</i>
QC	Control de Calidad <i>Quality Control</i>
REG	Remanentes Explosivos de Guerra
SHA	Área Peligrosa <i>Suspected Hazardous Area</i>
SOPs	Procedimientos Operacionales Estándar <i>Standard Operating Procedures</i>
UNMAS	Servicio de Acción Contra las Minas de las Naciones Unidas <i>UN Mine Action Service</i>
URT	Unidad de Restitución de Tierras

Resumen ejecutivo

Más de la mitad de los hogares rurales en Colombia viven en la pobreza, en parte como resultado de la alta desigualdad en propiedad de tierras. A pesar de los esfuerzos por aplicar reformas agrarias, la concentración de propiedad de tierra ha incrementado con un estimado de 0.4% de terratenientes siendo dueños del 61% de la tierra rural¹, reforzando la creciente marginalización de las comunidades rurales, indígenas y afro colombianas, y mujeres cabeza de familia. El desplazamiento forzado de aproximadamente 4.8 millones de personas durante las cuatro décadas de conflicto en el país ha dado como resultado la apropiación de alrededor de 2-5 millones de hectáreas de tierras por parte de grupos armados ilegales.² La expansión de la participación nacional e internacional en la agroindustria y la minería también contribuyen a nuevos conflictos de tierras y recursos nacionales. En 2011, El Gobierno Colombiano pasó una nueva ley de Víctimas y Restitución de Tierras la cual proporciona un mecanismo para devolver millones de hectáreas de tierras que fueron desalojadas a la fuerza o robadas. Aunque esta nueva ley es un desarrollo positivo, la capacidad estatal para tramitar un alto número de casos de restitución de tierras y para asegurar que las víctimas puedan retornar de forma segura a sus tierras sin ser intimidadas o atacadas siguen siendo retos claves.

El problema de contaminación de minas antipersonal y REG en Colombia es un reto aún mayor. Los datos sobre la naturaleza y escala de contaminación de minas antipersonal/REG en Colombia continúan siendo limitados. La base de datos nacional de acción contra minas contiene información indicando que remanentes del conflicto en forma de minas, REG y IEDs permanecen en 31 de 32 de los departamentos en Colombia, a menudo bloqueando el acceso seguro a carreteras y senderos, escuelas y hogares, y a otra infraestructura. El ejército colombiano es la capacidad nacional y ha asumido el liderazgo en el desminado humanitario³. Sin embargo, dadas las capacidades de personal limitadas reconocidas para realizar estudios y ejecutar acciones de desminado, el Gobierno de Colombia aprobó el inicio de operaciones de desminado por parte de HALO Trust en septiembre de 2013; siendo esta la primera ONG internacional operadora en temas de minas antipersonal/REG en ser acreditada en Colombia. Otras organizaciones se encuentran en el proceso de lograr su acreditación.

Dado el hecho que un creciente número de organizaciones internacionales de acción contra minas potencialmente iniciarán trabajos en áreas rurales en dónde los problemas con tierras han sido y continúan siendo generadores claves del conflicto, se hace imperativo que las organizaciones de acción contra minas, en colaboración con las autoridades nacionales de acción contra minas, tomen los pasos necesarios para asegurar que sus operaciones no generen o exacerben de forma no-intencional las tensiones relacionadas con las tierras. El propósito de este reporte es por ende el de examinar los vínculos clave entre los conflictos de

¹ San Onofre, "[Land and violence in Colombia: This is our land](#)", The Economist, 16 de septiembre, 2010

² EN 2011, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado declaró que entre 1980 y julio de 2010, 6,6 millones de hectáreas de tierras fueron abandonadas o usurpadas. (Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población.) Según cifras de Acción Social, en el proyecto para la protección de las tierras y patrimonio de la población desplazada, 2005, la cifra es de 6,8 millones de hectáreas, y la cifra es de 10 millones de hectáreas según el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado – (MOVICE), en la Herramienta de estrategia alternativa de catastro contra la impunidad para la reparación integral, 2007, en el Área de Memoria Histórica, Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Línea de Investigación Tierra y Conflicto, El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual,

julio de 2009, desplazados en Colombia, Bogotá, 5 de enero de 2011.

³ El desminado humanitario a menudo se define como el desminado que se lleva a cabo por agencias de desminado civiles. En Colombia sin embargo, el desminado humanitario se refiere al trabajo de estudio y desminado llevado a cabo por el batallón de desminado del ejército que hace tareas de desminado con propósitos humanitarios.

tierras y la acción contra minas en Colombia, y el de proporcionar parámetros prácticos de ‘no hacer daño’⁴ a las organizaciones que trabajan en acción contra minas para asegurar que la acción contra minas facilite el retorno de Personas Internamente Desplazadas (IDPs), promueva la tenencia y la seguridad y que contribuya a la recuperación socio-económica en el largo plazo. Esto se hace especialmente relevante dados los diálogos de paz que se están llevando a cabo actualmente con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC) ya que la reforma en temas de tierras es un componente clave dentro de la agenda de paz.

Hallazgos clave

En Julio de 2013, el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Grupo Danés de Desminado (DDG) llevaron a cabo una misión conjunta en Colombia sobre derechos de tierras y acción contra minas. La misión identificó varias oportunidades y retos relacionados con la tierra en Colombia. A continuación presentamos un breve resumen de los hallazgos clave de esta misión.

En 2011, el Gobierno Colombiano pasó una nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y está implementando ahora un proceso de restitución de tierras que busca devolverle las tierras a aquellos que fueron desplazados forzosamente de sus tierras a causa del conflicto armado. Aunque esto representa un desarrollo importante, aún existen retos claves, incluyendo la débil capacidad gubernamental y las amenazas continuas a la seguridad de los retornantes. La Unidad de Restitución del Ministerio de Agricultura lidera la gestión del proceso de restitución de tierras. Aunque aún no se ha llevado a cabo un estudio de contaminación de minas antipersonal/REG en la mayoría del país y por lo tanto la escala y naturaleza de la contaminación por minas antipersonal/REG es desconocida, algunas de las tierras que han sido priorizadas para el retorno tienen la sospecha de estar contaminadas con minas antipersonal/REG.

Afortunadamente, es claramente reconocida entre los actores de tierras y de acción contra minas la necesidad de coordinar. Aunque sí existe alguna comunicación entre los oficiales de restitución de tierras, el Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA), el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS), la Organización de Estados Americanos (OEA) y los operadores, los mecanismos de coordinación continúan siendo débiles y requieren fortalecimiento. Desafortunadamente ha habido poca superposición a la fecha entre las áreas priorizadas para la restitución de tierras y aquellas priorizadas para estudios/desminado, i.e. solo 2 de 86. Esto se debe en parte a la falta de claridad sobre la dimensión de la contaminación por minas antipersonal. De la misma manera, la restitución de tierras se está llevando a cabo en áreas en donde no se cumplen los requisitos de seguridad para el desminado humanitario.⁵ El proceso lento y complejo de acreditación para los operadores civiles de minas antipersonal/REG ha obstaculizado los esfuerzos para liberar tierras para devolver, restituir y desarrollar. Debido a que un municipio debe ser declarado como libre de sospecha de minas antes que la restitución de tierras se pueda llevar a cabo, un incidente tiene como efecto el retraso de la restitución de tierras para todo el municipio hasta

⁴El marco de trabajo ‘No hacer daño’ (*Do No Harm*) se basa en la creencia de que los actores humanitarios deben tomar los pasos necesarios para asegurar que no empeoran la situación a través de la asistencia que ellos proporcionen.

⁵ Los requisitos de seguridad son el resultado de un número de variables establecidas por el Ministerio de Defensa, las cuales difieren de aquellas utilizadas por la Unidad de Restitución de Tierras para sus propias operaciones/personal.

que los equipos de valoración puedan ser enviados a investigar más. Lo mismo se puede decir del retorno de los IDPs y para los programas de desarrollo.

Sin embargo, la aprobación formal por parte del gobierno en septiembre de 2013 para el inicio de operaciones por parte de Halo Trust, la primera ONG operadora en temas de minas antipersonal/REG en ser acreditada en Colombia, es un paso muy positivo. La entrada de operadores internacionales ayudará a impulsar la capacidad de estudios/desminado de Colombia, lo cual es esencial para facilitar el retorno, restitución y los procesos más amplios de desarrollo.

Aunque existen mecanismos de coordinación ya implementados, los actores de la acción contra minas aún no han considerado completamente como pueden llegar a afectar las operaciones de estudios/desminado a los temas de tierras. No existe consenso las partes con intereses en la acción contra minas y tierras, tanto dentro como fuera de Bogotá, con respecto al proceso y a los criterios utilizados para establecer las prioridades de estudios y desminado a nivel nacional. Los formatos de estudios no técnicos, diseñados por el PAICMA y utilizados por el Batallón de Desminado No 60 “Coronel Gabino Gutiérrez” (BIDES) y por HALO Trust no incluyen preguntas sobre temas de tierras, ej. Propiedad de tierra, conflicto de tierras pre o post desminado, o sobre la intención de uso de las tierras después del desminado.

La coordinación aun no es sistemática con los actores más generales en temas humanitarios y de desarrollo para asegurar la provisión de apoyo post-desminado en dónde se necesite. El gobierno, por medio de la Unidad de Víctimas en el Departamento de Prosperidad Nacional, proporciona un paquete integrado de apoyo a los retornantes para promover el retorno sostenible y el autosustento. La OEA también proporciona apoyo para el autosostenimiento en áreas liberadas por el BIDES. De forma similar, aun no hay un sistema implementado para la valoración pre y post desminado, el cual ayudaría a determinar el desarrollo resultante de la acción contra minas, como también indicaría si los beneficiarios requieren asistencia para hacer uso productivo de tierras liberadas o si están experimentando problemas relacionados con las tierras.

La seguridad continúa siendo una preocupación en algunas partes del país y es la variable más importante para la priorización de un área/municipio. Las áreas que son declaradas como inseguras por parte del gobierno no son accesibles a las organizaciones de acción contra minas. Aunque la acción humanitaria no se puede desarrollar en las zonas “amarillas” o “rojas” en dónde los grupos armados ilegales operan, existe una clara necesidad humanitaria de estudios/desminado dados los altos índices de muertes y lesiones relacionadas con minas antipersonal/REG. En comparación con las fuerzas militares, los operadores internacionales de minas antipersonal/REG están mejor equipados para acceder a estas áreas sin poner en riesgo a las comunidades, dado su estatus no-gubernamental, mandato y experiencia trabajando en otros países afectados por conflictos.

Dada la dinámica política en Colombia, la presencia y operación continua por parte de grupos armados ilegales, y las tensiones continuas sobre tierras, es esencial que se les exija a todos los operadores acreditados desarrollen enlaces comunitarios y se familiaricen con el contexto operacional general, especialmente con respecto a los temas de tierras. Llevar a cabo estudios y desminado en áreas en dónde la propiedad de las tierras no es clara podría traer riesgos al uso de la tierra post desminado, generar conflicto y dar como resultado mayor victimización de los retornantes.

Recomendaciones

Algunas de las recomendaciones esbozadas a continuación están dirigidas a diferentes organizaciones/actores en Colombia.

Gobierno colombiano:

- Para facilitar el retorno seguro y la restitución de las tierras a las víctimas, acelerar el proceso de acreditación para las ONGs operadoras de minas antipersonal/REG
- Difundir ampliamente los criterios de establecimiento de prioridades para la acción contra minas a nivel nacional y local para asegurar la transparencia y tener un entendimiento uniforme
- Dada la clara necesidad de desminado de emergencia en áreas no-consolidadas, considerar enviar equipos de estudios de ONGs en dónde lo permitan las condiciones de seguridad y no haya riesgo para las comunidades. Los estudios pueden ser utilizados para ver si el desminado de hecho es posible.
- Asegurar que la acción contra minas también esté vinculada a otras políticas relacionadas con tierras (ej. Reforma agraria, formalización de tierras, etc.)

PAICMA, OEA, UNMAS

- Asegurar que los formatos de estudios no técnicos y los formatos de valoración pre/post desminado incluyan preguntas sobre tierras
- Adaptar IMSMA para permitir la recolección y difusión de datos relacionados con tierras
- Asegurar que los criterios de establecimiento de prioridades también reflejen el uso de tierras post desminado, el potencial de conflicto relacionado con las tierras, desarrollo rural, los grupos protegidos por ley (mujeres, IDPs, comunidades indígenas y afro colombianas)
- Desarrollar procedimientos estandarizados de entrega que sean transparentes, oportunos e inclusivos
- Asegurar que el traspaso se lleve a cabo en asociación con la Unidad de Restitución de Tierras (URT)
- Desarrollar e implementar un sistema para la valoración post desminado
- Proporcionarles a los actores de acción contra minas con un mecanismo claro de referencia para disputas relacionadas con tierras
- Asegurar la coordinación entre la liberación de tierras y el apoyo al desarrollo
- Generar conciencia sobre el trabajo de las ONGs operadoras de minas antipersonal/REG

Operadores (ONGs operadoras de minas antipersonal/REG y el BIDES):

- Enterarse sobre los temas de tierras al entrevistar tanto a mujeres como hombres en las áreas en donde estén asignados a llevar a cabo estudios/desminado
- En áreas en dónde no esté trabajando la URT, incluir preguntas de tierras dentro de las técnicas de recopilación de información/mapeo social
- Revisar con las oficinas municipales de catastro y con las autoridades locales si hay datos de registros/ catastrales y mapas
- Comunicar las necesidades post desminado de mujeres, niñas, niños y hombres en comunidades beneficiarios a las entidades de planeación, en especial para aquellos que no cuentan con un título formal de las tierras y quienes pueden que no sean elegibles para recibir algunos beneficios

- Utilizar el enlace comunitario y los estudios no técnicos para también recopilar información sobre temas de tierras de hombres y mujeres en las comunidades.
- Coordinar operaciones con la Unidad de Restitución de Tierras cuando se esté trabajando en las áreas de restitución de tierras
- Asegurar la comunicación con las comunidades después del desminado y antes del inicio del proceso de retorno para prevenir/mitigar disputas potenciales entre vecinos y para asegurar que los vecinos entiendan el proceso
- Referir las disputas de tierras a la URT y al PAICMA, en especial aquellas disputas asimétricas (aquellas en dónde las dos partes no son iguales y en dónde la disputa se debe al conflicto)
- Desmitificar la naturaleza de los objetivos del desminado por civiles, como también aclarar las metodologías de trabajo y las prácticas por medio de la concientización a todo nivel
- Al ser asignados tareas por el PAICMA, revisar el tipo de tierras, ej. privadas, públicas, bosques, zona forestal, etc., para tener claridad sobre cuáles instituciones involucrar/consultar para el apoyo post desminado.

Introducción

América Latina es una de las regiones con mayor inequidad en el mundo en lo referente a tierras. Mientras que muchos países en la región han implementado programas de reforma agraria, las pasadas reformas agrarias en Colombia les han fallado repetidamente a las comunidades rurales, indígenas y afro colombianas. La inequidad con respecto a las tierras ha empeorado desde que el conflicto interno del país inició hace cuarenta años; en 2003, cerca de 0,4% de los terratenientes eran propietarios del 61% de las tierras rurales.⁶

La concentración de la propiedad de tierras ha incrementado en los años recientes con el desplazamiento forzado de cerca de 4,8 millones de persona de comunidades rurales, indígenas y afro colombianas, debido a los ataques de guerrillas de izquierda y grupos paramilitares de derecha. Aproximadamente 2-5 millones de hectáreas han sido tomadas a la fuerza por los grupos armados ilegales (IAGs) o fueron afectadas por el abandono forzado y puede que no estén en las manos de los IAGs. Esto, combinado con la expansión de la industria agrícola nacional e internacional y de los intereses mineros en áreas rurales, ha llevado a nuevos conflictos sobre las tierras y los recursos naturales.⁷

En 2011, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos' pasó la nueva Ley de Víctimas y Restitución de Tierras que proporciona un mecanismo para la restitución de millones de hectáreas de tierras abandonadas o robadas como resultado de conflictos y violaciones a los derechos humanos. Una Unidad de Restitución de Tierras, dentro del Ministerio de Agricultura y una Unidad de Víctimas, adscrita al Departamento de Prosperidad Social, han sido implementadas a nivel nacional, en conjunto con otras entidades para implementar este complejo, pero muy necesario, proceso. Sin embargo, la capacidad estatal para lidiar con el alto número de casos de restitución y para asegurar que las víctimas puedan retornar sin enfrentar amenazas, intimidación y violencia, siguen siendo retos claves.

⁶ El coeficiente GINI de Colombia⁶ en cuanto a tierras es muy alto, 89, el cual es peor que en Sur África bajo el régimen de Apartheid y es uno de los más altos del mundo. PNUD/UNDP. Reporte de Desarrollo Humano – Colombia, 2011.

⁷ Antoinette R. Raquiza, "[Reflexiones sobre el Conflicto de Tierras en Colombia desde un Marco de Paz y Desarrollo](#)", agosto 31, 2010.

El problema de minas antipersonal y otros Remanentes Explosivos de Guerra (REG) en Colombia, como resultado de décadas de conflicto armado interno, es otro reto. Aunque un estudio nacional sobre la extensión de contaminación de minas antipersonal/REG aún no se ha llevado a cabo, la base de datos de acción contra minas indica que 31 de los 32 departamentos de Colombia están contaminados con minas antipersonal/REG.⁸ Entre 2007 y julio de 2013, 1.135 minas antipersonal/REG han sido destruidas y un total de 1,19 km² de tierras han sido liberadas y devueltas a uso productivo.⁹ Este es un trabajo importante hacia el cual las fuerzas militares y el gobierno han demostrado un gran compromiso para resolver. En septiembre de 2013, el Gobierno Colombiano también aprobó la acreditación de operaciones de desminado humanitario por parte de la primera ONG operadora en temas de minas antipersonal/REG, HALO Trust, para incrementar la tan necesitada capacidad de estudios y desminado. Hasta este momento, el desminado humanitario solo había sido hecho por las fuerzas militares.

A medida que un mayor número de ONGs se encuentran en el proceso de acreditación, darán inicio a las operaciones de estudios y desminado en las zonas rurales de Colombia, a menudo en áreas en donde el tema de tierras ha sido y continúa siendo problemático. En algunas comunidades trabajarán en asociación y coordinación cercana con la Unidad de Restitución de Tierras del Gobierno, para asegurar que la tierra esté libre de minas y de otros explosivos antes de ser devuelta. Dada la complejidad de los temas de tierras en Colombia, es imperativo que las organizaciones de acción contra minas estén al tanto del contexto general para poder asegurar que sus operaciones no generen o exacerben las tensiones relacionadas con la tierra de forma no intencionada, y que la acción contra minas refuerce los esfuerzos para facilitar el retorno de las IDPs, y que promueva la seguridad de la tenencia y la recuperación socio económica a más largo plazo.

Objetivos

La situación política colombiana se encuentra en una encrucijada interesante. El gobierno se encuentra en diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo (FARC) desde noviembre de 2012 y en septiembre de 2013 dio inicio a reuniones con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Las FARC y el ELN son los dos grupos guerrilleros más grandes, y la reforma de tierras es uno de los temas principales dentro de la agenda de paz. El gobierno está implementando la Ley 1448, la ley de restitución de tierras y víctimas que entró en vigor en junio de 2011, y la cual busca devolver millones de hectáreas de tierras que fueron abandonadas o tomadas de forma ilegal debido al conflicto armado interno.

Dentro de este contexto más amplio, el Gobierno sancionó oficialmente en septiembre de 2013 el inicio de operaciones de estudio y desminado por parte de un operador humanitario internacional en temas de minas antipersonal/REG, por primera vez en Colombia. Otras ONGs operadoras en temas de minas antipersonal/REG se encuentran en el proceso de acreditación para también dar inicio a operaciones. Aunque esto representa un paso crítico y muy positivo para la comunidad de acción contra minas en Colombia, es importante que las organizaciones de acción contra minas internacionales estén al tanto del contexto general, particularmente en lo referente con la tierra, dado que: partes del país continúan afectadas por el conflicto armado

⁸ICBL. [Monitor de Minas y Municiones en Racimo – Colombia](#). Consultado en octubre 29, 2013.

⁹PAICMA. Situación nacional de afectación nacional por minas antipersonal y municiones sin explotar, 1990 a Julio de 2013.

interno; la tierra y el acceso a los recursos naturales continúan siendo puntos claves; y el gobierno está implementando un programa de restitución de tierras. Las organizaciones de acción contra minas por lo tanto necesitan considerar cómo sus actividades (ej. Establecimiento de prioridades, estudios, enlaces comunitarios, desminado, entrega, valoración post desminado) pueden llegar a impactar la situación general de tierras, tomar pasos para mitigar el conflicto y asegurar un enfoque de ‘no hacer daño’.

En julio de 2013, el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Grupo Danés de Desminado (DDG) visitó Colombia con el apoyo del Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA), para identificar temas clave de tierras, incluyendo la nueva ley de restitución de tierras, y para valorar las implicaciones para las futuras operaciones de desminado humanitario. Esta misión se llevó a cabo en julio 8-16 de 2013 y consistió de reuniones en Bogotá, Medellín y el Municipio de San Carlos (en el sureste antioqueño) con una amplia gama de partes interesadas de acción contra minas y tierras (ver el Apéndice 1 para ver el programa de la misión y el listado de las personas con las que hubo reuniones).

Este reporte hace un resumen de los hallazgos de la misión de julio y proporciona una guía para las comunidades de acción contra minas y de temas de tierras. El reporte está estructurado de la siguiente manera:

La Sección 1 presenta una visión general del contexto de acción contra minas en Colombia.

La Sección 2 da un vistazo a la problemática de tierras, la ley de restitución de tierras y a las estructuras de gestión de tierras.

La Sección 3 cubre las conexiones entre acción contra minas y tierras, y muestra cómo las organizaciones de acción contra minas pueden asegurar que sus operaciones se adhieran a los principios humanitarios de ‘no hacer daño’.

1. Acción contra minas en Colombia

La siguiente sección proporciona un breve resumen de la problemática de contaminación de minas antipersonal/REG en Colombia, y la respuesta por parte de actores nacionales e internacionales.

1.1 Problema de contaminación de minas antipersonal/REG

Más de cuatro décadas de conflicto con grupos armados ilegales han llevado a contaminación por minas antipersonal y REG en Colombia. Las operaciones de estudios y desminado a la fecha han encontrado que la contaminación está compuesta principalmente de Artefactos Explosivos Improvisados (IEDs), que a menudo actúan como una mina antipersonal estándar, plantados a lo largo de rutas clave de acceso, escuelas y otras ubicaciones estratégicas con el supuesto propósito de asustar, confinar o desplazar a comunidades locales, para lograr acceso a sus tierras y recursos naturales, como también para proteger rutas de transporte de drogas, sitios mineros ilegales, plantaciones y plantas de procesamiento. Las comunidades indígenas y afro colombianas son las más afectadas. Se cree que el grupo rebelde más grande de Colombia, las FARC, son los responsables de plantar muchas de las minas antipersonal e IEDs en el país. El uso de éstas por las FARC ha incrementado desde 2000, haciendo de Colombia el único país latinoamericano que cuenta con un problema de contaminación creciente a lo largo de la última década. El otro grupo ilegal armado clave es el ELN, del cual también se sabe que

fabrica y planta IEDs. Las fuerzas gubernamentales también plantaron un número relativamente pequeño de minas antipersonal alrededor de bases militares para que actuaran como barreras, pero todas estas han sido retiradas.

La falta de datos de estudios integrales ha impedido gravemente los esfuerzos para obtener un panorama claro sobre la contaminación de minas antipersonal/REG. Se cree que cerca del 60% de los municipios y 31 de los 32 departamentos en Colombia están afectados, y se calcula que 10.610¹⁰ colombianos han sufrido heridas o la muerte a causa de minas antipersonal y UXO (artefactos sin detonar) desde 1990, 39% de los cuales son civiles.¹¹

Sin embargo, es difícil proporcionar un cálculo certero del alcance de la contaminación en Colombia debido a la naturaleza irregular en que se plantan las minas, la dificultad para detectar IEDs y el uso continuo de IEDs por parte de los Grupos Armados Ilegales.¹² Los estudios y el despeje se hacen imposibles en la mayor parte de las áreas sospechosas debido a razones de seguridad y a la política de la Instancia y del Ministerio de Defensa de solo llevar a cabo estudios/desminado humanitarios en zonas “consolidadas” o verdes. El desminado por lo general solo se lleva a cabo en pequeñas áreas de tierra, principalmente carreteras, escuelas, rutas de acceso a fuentes de agua y lotes privados; por lo general lugares en donde las fuerzas militares han establecido una base.

Los números de víctimas muy probablemente están sub reportados debido al temor de represalias por parte de los grupos armados ilegales (puede que se piense que las víctimas estaban plantando las minas o retirando las minas instaladas por los grupos). Se calcula que cerca de 350 civiles mueren cada año a causa de este flagelo, con más del 87% de las víctimas civiles siendo hombres, muchos de los cuales son erradicadores de coca¹³, seguido por niños (8%).¹⁴

1.2 Programa nacional de acción contra minas

1.2.1 Políticas y estructuras nacionales

El Gobierno de Colombia ha firmado y ratificado la Convención sobre la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal (APMBC). En 2010, se le otorgó a Colombia una extensión de 10 años para cumplir con las obligaciones del Artículo 5 de la, fijando 2021 como la fecha límite para la remoción de todas las minas antipersonal conocidas. El plan operacional actual de Colombia (2011-2013) se enfoca en abordar las áreas peligrosas sospechadas y conformadas en 14 de los 660 municipios con sospecha de contaminación. Cerca de 15km² deben ser estudiados y despejados para finales de 2013. Un nuevo plan operacional 2014-2016 quedará preparado para junio de 2014.

La Comisión Intersectorial Para La Acción Contra Minas Antipersonal (CINAMAP) fue creada como la autoridad nacional en acción contra minas en 2002 para implementar las obligaciones de Colombia ante la APMBC, desarrollar un plan y políticas nacionales, y coordinar la asistencia

¹⁰ As of late 2013.

¹¹ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

¹² ICBL, Comentarios del ICBL sobre la solicitud de extensión del Artículo 5 por parte de Colombia, noviembre 2010

¹³ Los IEDs (Artefactos Explosivos Improvisados) son utilizados por grupos armados ilegales para proteger cultivos ilícitos, y los esfuerzos de erradicación de cultivos ilícitos llevados a cabo por civiles han resultado en un alto número de muertes y lesiones.

¹⁴ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Disponible en <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/AICMA.aspx>

internacional. El Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA) actúa como la secretaría para el CINAMAP. Coordina la implementación del Plan Integrado de Acción contra Minas 2009–2019, con el objetivo general de minimizar el impacto socio-económico de minas antipersonal, IEDs, y UXO (artefactos sin detonar), e implementar programas de desarrollo sostenible en comunidades afectadas. También coordina los Estudios No Técnicos (ENT). A partir de 2011, Colombia reportó que el Ejército y HALO Trust habían llevado a cabo ENT en un total de 133 áreas peligrosas, de las cuales 118 fueron “confirmadas” como SHAs, cubriendo 427.355m². El BIDES llevó a cabo 138 estudios no técnicos adicionales en 2012, 56 de los cuales fueron confirmados como SHAs.¹⁵

Creada en 2011, la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (Instancia) es el Comité de Direccionamiento de Acción contra Minas en Colombia, actuando como el órgano de toma de decisiones del gobierno para desminado humanitario. Está compuesto por el Director del PAICMA, el Viceministro de Defensa y el Inspector General Militar, con UNMAS como observador. La Instancia reporta al CINAMAP y es responsable de la acreditación de ONGs operadoras de desminado, y de aprobar las tareas basándose en las prioridades nacionales y los principios humanitarios. El PAICMA también funge como secretaría técnica para la Instancia.

Como parte del Equipo País de la ONU, UNMAS ha hecho presencia en Colombia desde 2010, asistiendo al PAICMA en la integración de operadores civiles de despeje de minas antipersonal/REG al marco nacional, específicamente en términos de estándares nacionales, coordinación operacional, acreditación, sistemas de monitoreo y gestión de calidad. En 2013, UNMAS asistió al PAICMA en el desarrollo de los estándares nacionales, QA/QC para la reestructuración del sistema de gestión del PAICMA.¹⁶ Desde finales de 2013, UNMAS es la agencia líder dentro del sistema de la ONU en la coordinación de los temas de acción contra minas, mientras que el Departamento de la ONU de Operaciones de mantenimiento de la paz es el punto focal de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

Reportándole al PAICMA, la Organización de Estados Americanos (OEA) es responsable de la gestión e implementación de un sistema nacional de monitoreo para el desminado humanitario en Colombia, en representación de la Instancia, acompañando al Batallón de Desminado No. 60 “Coronel Gabino Gutiérrez” (BIDES) de las fuerzas militares. La OEA también:

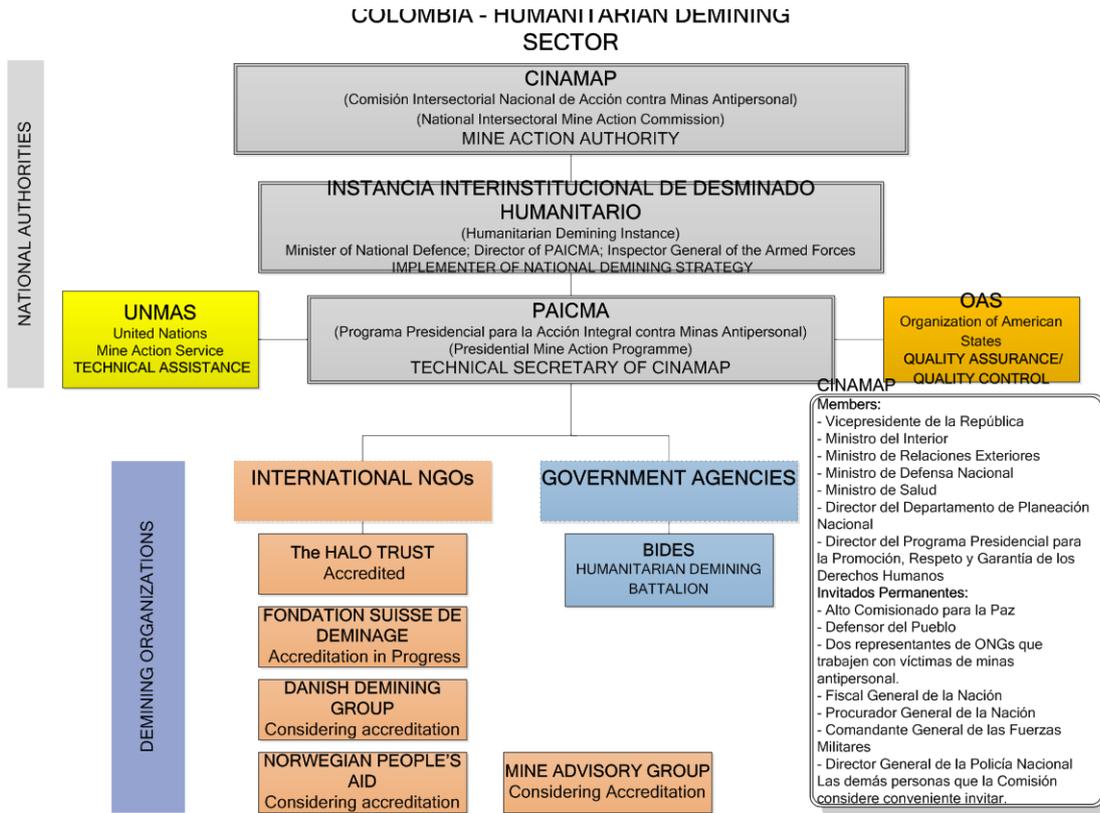
- Lleva a cabo aseguramiento de calidad/control de calidad de los ENT y actividades de enlace comunitario
- Investiga accidentes en el desminado
- Evalúa la capacidad operacional de las organizaciones civiles basándose en los estándares nacionales y aconseja a la Instancia sobre la aptitud que éstas tienen para ser acreditadas
- Lleva a cabo Educación en el Riesgo de Minas (ERM) y CL, acompañando al BIDES
- Proporciona apoyo logístico para operaciones y capacidad nacional
- Implementa proyectos de desarrollo comunitario después del desminado para facilitar generación de ingresos y el uso de las tierras después del desminado

En 2012, PAICMA, el Ministerio de Defensa y el Comando General introdujeron los primeros 6 estándares nacionales que regularán el desminado en el país. Los seis estándares nacionales cubren asignación de tareas, estudio no técnico, estudio técnico, gestión de calidad, acreditación y desminado manual. Un estándar sobre enlace comunitario se preparó pero elementos de éste no se han integrado al estándar sobre asignación de tareas y el estándar en borrador sobre ERM.

¹⁵ Landmine Monitor, Colombia, 2013 (draft).

¹⁶ “Acerca del UNMAS en Colombia”. UN, 2013. Disponible en <http://www.mineaction.org/programmes/colombia>

COLOMBIA – SECTOR DE DESMINADO HUMANITARIO



1.2.2 Desminado militar

Al igual que en gran parte de América Latina, las fuerzas militares han tenido tradicionalmente el monopolio de despeje de minas en Colombia. El desminado militar es llevado a cabo por el Equipo de Explosivos y Demoliciones (EXDE), y comprende el desminado rápido principalmente de IEDs para facilitar movimientos de tropas a lo largo de rutas de acceso. En 2010, un batallón militar completó el despeje de minas alrededor de 35 bases militares; un área total de 269.756 m² de tierras fue despejada en 20 departamentos.¹⁷

1.2.3 Desminado humanitario

En 2002, se aprobó la Ley 739 por medio de la cual se asignó a personal militar especializado para llevar a cabo labores de desminado humanitario. Una compañía de desminado militar fue establecida en 2006, la cual eventualmente creció hasta convertirse en un batallón, y en agosto de 2009, se creó el BIDES. El BIDES lleva a cabo Estudios No Técnicos, Estudios Técnicos y destrucción/desminado por medio de nueve escuadrones de desminado compuestos de 280 desminadores (en total el personal suma 400, incluyendo los miembros del equipo de ENT

¹⁷ Reuniones permanentes del comité de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal. Ítem 11 – [Intervención de la Delegación Colombiana](#), Ginebra, 30 de noviembre de 2010

quienes también están entrenados como desminadores); sin embargo, se espera que este número crezca hasta 25 para cubrir las necesidades de estudios/desminado en todo el país.¹⁸

Dada la capacidad limitada del BIDES, la extensión calculada de contaminación de minas antipersonal/REG a lo largo del país y la fecha límite de Colombia de 2021 para el desminado de todas las minas antipersonal en áreas minadas conocidas, el Gobierno de Colombia anunció en 2009 que abriría sus puertas a las organizaciones de desminado civil (en adelante las ONGs operadores de minas antipersonal/REG). En diciembre de 2010, el Gobierno aprobó la Ley 1421 (la cual se hizo ejecutable a partir de 2011 con la publicación del Decreto 3750), la cual les permite a las organizaciones civiles llevar a cabo desminado humanitario. Las operaciones de las ONGs se retrasaron por más de dos años debido a temas relacionados con el proceso de acreditación y de seguros que cubran a los desminadores¹⁹, sin embargo en septiembre de 2013, se le otorgó oficialmente permiso a HALO Trust para dar inicio a las operaciones de estudios/desminado en el municipio de Nariño en el departamento de Antioquia. FSD pasó su acreditación teórica en julio 2013, y se encuentra en el proceso de obtener los recursos para completar la etapa final de acreditación en 2014.²⁰ DDG se encuentra en el proceso de preparación para la acreditación teórica.²¹

Existe un concepto erróneo general de lo que es el desminado humanitario por civiles, incluyendo dentro de Colombia y a pesar del hecho que ha pasado un tiempo considerable desde que se aprobó la ley para permitir el desminado humanitario por civiles, no se ha emitido comunicado oficial alguno a las comunidades afectadas. Esta falta de comunicación, combinada con el hecho que las fuerzas militares (BIDES) ha llevado a cabo el desminado humanitario, ha generado confusión y ha dificultado que las personas puedan diferenciar entre actividades militares y humanitarias.

Tabla 1 – Hitos recientes en la acción contra minas Colombiana

2002	Ley 739 – Personas militares especiales asignadas para llevar a cabo desminado humanitario
2003	Cooperación de asistencia técnica con la OEA. Inicio de OEA QA/QC externos
2006	Compañía de desminado establecida dentro de las fuerzas militares
2009	Batallón BIDES 60 establecido
2010	Establecimiento de Plan de acción a 10 años 2011-21; Ley 1421 pasó, Gobierno abre las puertas a las organizaciones de desminado con civiles
2012	La procuraduría saca reportes que declaran que el desminado por civiles es una violación del DHI para luego reversar las declaraciones, exigiendo precaución con

¹⁸ “Análisis de la solicitud presentada por Colombia para una extensión de la fecha límite para completar la destrucción de minas antipersonal según el artículo 5 de la Convención.” APLC/MSP.10/2010/WP.13. 25 de noviembre de 2010. Decima Reunión de los Estados Parte a la Convención sobre la Prohibición del Uso, Acopio, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Ginebra. Disponible en http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/10MSP-Colombia-Ext-Analysis.pdf

¹⁹ El 24 de julio, el gobierno emitió un decreto nuevo aclarando los requisitos de seguros para las organizaciones civiles de desminado.

²⁰ Daniel Ávila, Actualización del plan de acción de desminado humanitario 2014 – 2016, presentación del Taller, Noviembre 2013.

²¹ El BIDES no pasará por el mismo proceso de acreditación como los operadores de minas antipersonal/REG. Sin embargo, el BIDES está presentando su Procedimientos Operacionales Estándar (SOPs) para ser revisados por la misma junta técnica que está revisando los SOPs de los operadores de minas antipersonal/REG, y la OEA está evaluando a las personas entrenadas por el BIDES, de la misma forma en que han evaluado a los equipos de HALO Trust.

2013	respecto al desminado por civiles y la aplicación de NMAS a los operadores civiles; HALO Trust se convierte en el primer operador civil de minas antipersonal/REG operador acreditado en papel Después de pasar la acreditación de campo, HALO Trust recibe el permiso oficial después de pasar la acreditación oficial para iniciar operaciones de estudios/desminado (septiembre)
------	--

1.2.4 Financiación y prioridades de donantes

El gobierno colombiano ha contribuido de forma importante con financiación para su programa de acción contra minas, un indicador de propiedad y compromiso nacional muy fuerte con la solución de su problema de contaminación por minas antipersonal/REG. El apoyo del gobierno aumentó constantemente de USD 2,5 millones en el 2007 a USD 9,5 millones en el 2009. El gobierno tiene la intención de invertir otros USD 92 millones entre el 2011 y el 2020 con el fin de aumentar su capacidad de desminado humanitario²².

De 2007-2011, el apoyo internacional para las actividades relativas a las minas antipersonal en Colombia ha permanecido estable, en alrededor de USD 10 millones al año. La mayoría de la financiación internacional ha apoyado la Educación en el Riesgo de Minas y la asistencia a víctimas de minas antipersonal/REG. Sin embargo, en el futuro, se podría dirigir una mayor proporción de la financiación hacia estudios no técnicos y desminado, a medida que se incrementa el número de ONGs operadoras en temas de minas antipersonal/REG acreditadas y éstas inicien operaciones.

EE.UU. es uno de los donantes principales, incluyendo la ayuda a través de la OEA. En 2011, la Comisión Europea anunció una contribución de USD 6 millones para actividades relativas a las minas antipersonal en 2011-2014, que hace parte de un programa más grande de restitución de tierras, construcción de paz y desarrollo rural. Esta contribución apoya al PAICMA en el monitoreo y coordinación de asistencia a víctimas y la Educación en el Riesgo de Minas, aunque también apoya a la OEA. Es probable que el enfoque estratégico de la Comisión Europea se haya basado en una evaluación del GICHD para programas de actividades relativas a las minas antipersonal financiados por la Comisión Europea en 2009²³, la cual encontró que a futuro, la financiación debía ser dirigida a las actividades relativas a las minas antipersonal para el apoyo a la asistencia de emergencias y la construcción de paz para las personas internamente desplazadas.

Los donantes han tenido un rol clave en asegurar que las ONGs operadoras puedan trabajar en el país²⁴, y posiblemente recibirán una gran participación de la financiación futura de actividades relativas a las minas antipersonal dado el apoyo internacional sustancial existente a la fecha

²² "Análisis de la solicitud presentada por Colombia para una extensión de la fecha límite para completar la destrucción de minas antipersonal según el artículo 5 de la Convención". APLC/MSP.10/2010/WP.13. 25 de noviembre de 2010. Decima Reunión de los Estados Parte a la Convención sobre la Prohibición del Uso, Acopio, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Ginebra. Disponible en: http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/clearing-mined-areas/art5_extensions/countries/10MSP-Colombia-Ext-Analysis.pdf

²³ Gasser, Russell. *EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE ACCIÓN CONTRA MINAS FINANCIADOS POR LA EC EN AMÉRICA LATINA*, 2002-2007. GICHD. Agosto de 2009. En: <http://www.gichd.org/fileadmin/pdf/evaluations/database/Latin-America/EvaluationEC-LatinAmerica1-GICHD-August2009.pdf>

²⁴ Martínez, Aurora. "Visita de enlace a Colombia– Reporte de Retorno a la Oficina". GICHD. Mayo de 2012; por ejemplo, en Julio de 2013, las embajadas del Reino Unido y de EE.UU. supuestamente emitieron diligencias al gobierno colombiano para acelerar la acreditación de organizaciones civiles de desminado.

dirigido a las estructuras de actividades relativas a las minas antipersonal, así como apoyo importante por parte del gobierno.

Tabla2. Resumen de las contribuciones a las actividades relativas a las minas antipersonal en Colombia 2007–2011²⁵(USD)²⁶

Año	Contribuciones nacionales	Contribuciones internacionales	FINANCIACIÓN TOTAL
2007	2,496,000	8,785,053	11,281,053
2008	3,016,000	9,139,472	12,155,472
2009	3,196,000	10,502,603	13,698,603
2010	3,869,000	12,122,933	15,991,933
2011	9,535,200	11,088,975	20,624,175
2012			

2. Problemática de tierras en Colombia

2.1 Contexto - situación socio-política

La tierra continúa siendo un generador de conflicto en Colombia, lo que no es sorprendente ya que aproximadamente el 0.4% de los terratenientes poseen el 61% de la tierra rural. Esta concentración tan alta de propiedad de la tierra ha persistido desde la era de la Colonia y ha aumentado en años recientes, a pesar de los esfuerzos de la reforma a la tierra. Las subsecciones a continuación son un resumen general de las formas principales de conflicto relacionado con las tierras y de sus causas subyacentes.

2.1.1 Conflicto social histórico sobre acceso a la tierra

La historia de conflictos sobre la tierra surge por la desigualdad en la distribución de la tierra en Colombia. Las luchas por el acceso a la propiedad de tierra en áreas rurales han causado conflictos innumerables entre grandes terratenientes y campesinos desterrados, entre el Estado y las poblaciones desterradas, así como entre comunidades rurales y urbanas. Históricamente, la tierra ha sido el activo más importante de generación de riqueza en las áreas rurales; también presenta vínculos fuertes con el prestigio social y el poder político de las élites rurales del país. Durante la Colonia, la distribución de la tierra se basó en la política colonial de la Gran Propiedad, en la cual los políticos, comerciantes y miembros del ejército español efectuaban la apropiación de la tierra; este sistema lo perpetuó el ejército independentista en la era

²⁵La información de financiación confirmada para el 2012 aún no está disponible, pero se cree que las asignaciones de UNMISS y UNAMID estuvieron de nuevo en el rango de \$40 millones y de \$10 millones, respectivamente. Se cree que las contribuciones internacionales para el 2012 excedieron los \$6 millones gracias a una gran contribución proveniente de Japón.

²⁶ICBL-CMC, "Country Profile: Colombia". 17 de diciembre de 2012. En: http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/450#_ftn12

Republicana. Este hecho dio como resultado un sistema desigual de distribución de tierras, la cual fue altamente concentrada y polarizada. Este patrón persiste en gran medida en las áreas rurales y ha debilitado los esfuerzos para crear condiciones para un desarrollo rural más equitativo²⁷. Para 2009, el coeficiente Gini de tierras en Colombia era del 0.86, lo que indica que, actualmente, el país posee uno de los sistemas de tenencia de tierras más desiguales del mundo²⁸. Aunque se han efectuado varios intentos de reforma agraria²⁹ en el siglo pasado, es justo decir que ninguno ha sido exitoso y que la concentración de la tenencia de tierras permanece críticamente alta.

2.1.2 Conflictos sobre tenencia de tierras ocasionado por el conflicto armado interno

El conflicto armado interno colombiano ha sido catalogado como la peor crisis humanitaria que el hemisferio occidental haya experimentado en décadas recientes. El desplazamiento forzoso interno ha sido la forma de victimización más popular y en los últimos 20 años, casi 5 millones de personas lo han dejado todo atrás, incluyendo sus tierras.

En algunos casos, el desplazamiento interno fue usado por “agentes armados interesados en ya sea la realización directa de mega proyectos, para la agricultura o para la explotación de recursos naturales, o para brindar apoyo a ciertas compañías y agentes económicos que desarrollan dichos proyectos y con los cuales se han asociado para beneficiarse de aquellas actividades”³⁰.

La apropiación ilegal de propiedades de tierra fue una práctica común en todo el país. De acuerdo a estimaciones del gobierno, entre dos y cinco millones de hectáreas de tierra fueron apropiadas o abandonadas³¹. De acuerdo al Proyecto de Protección de Tierras del gobierno, la tierra fue apropiada ilegalmente utilizando una gran variedad de métodos. Ver Tabla 3 para una tipología de apropiación de tierras en Colombia.

Tabla 3: tipología de apropiación de tierras

TIPOLOGÍA DE APROPIACIÓN DE TIERRAS	
Venta forzosa	Los derechos de propiedad son transferidos por medio del uso de la fuerza.
Venta bajo situación angustiosa	Los derechos de propiedad son transferidos durante una situación de necesidad extrema causada por el conflicto, por lo tanto, la voluntad de vender es inválida.
Venta con precios por debajo de los del mercado	Los derechos de propiedad son transferidos durante una situación de necesidad extrema causada por el conflicto, con el

²⁷ Machado, Absalón. “Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

²⁸ UNDP – *Reporte de Desarrollo Humano*. “Colombia Rural. Razones para la esperanza”. Bogotá, Colombia. 2011.

²⁹ Ver: Machado, Absalón. “Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

³⁰ Salinas, Yamile. “*Legislación colombiana y la apropiación de tierras y territorios*”, página 319. vEn: “*Justicia distributiva en transiciones*” Bergsmo, Morten; Rodríguez-Garavito, César; Kalmanovitz, Pablo y Saffón, María Paula (editores). Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo. 2010.

³¹ El acto por medio del cual una persona, sacando provecho de la situación de conflicto, despoja arbitrariamente a otro de su derecho a la propiedad (o de otros derechos reconocidos por la ley) de su tierra.

	precio por debajo del mercado al momento de la compra.
Falsificación	Los derechos de propiedad son transferidos usando documentos o firmas falsificadas.
Procedimientos administrativos	Los derechos de propiedad son despojados por medio de procedimientos administrativos implementados por una agencia competente, por corrupción o por amenazas al funcionario administrativo.
Reasentamiento legalizado	Terceros que entraron a un terreno abandonado y solicitaron la legalización de la propiedad por medio del poder judicial, despojando otros derechos que existían previamente al desplazamiento forzoso.
Apropiación material de tierras	Una vez las personas se ven obligadas a desplazarse, otras entran al terreno y empiezan a ejercer 'propiedad'.
Apropiación de tierras de comunidades indígenas	A las comunidades se les impida ejercer la totalidad de sus derechos sobre su territorio.
Reposiciones de los bancos	Los bancos toman los derechos de propiedad que se han usado como garantía por las personas internamente desplazadas debido a la falta de pagos.

Fuente: Proyecto de Protección de Tierras y Activos de las personas internamente desplazadas

La Ley 1448, conocida comúnmente como la Ley de Víctimas y Restitución de tierras, contiene un capítulo que describe la estrategia de restitución de tierras del gobierno, la cual busca revertir este fenómeno de apropiación forzada y devolver las tierras apropiadas a las víctimas del conflicto, restituyendo así sus derechos de propiedad. En marzo de 2013, más de un año y medio después del inicio del procesamiento de las reclamaciones de restitución, alrededor de 35.000 personas habían presentado reclamaciones de restitución.

2.1.3 Conflictos por uso de tierras

En relación a los asuntos de concentración de tierra, los conflictos por el uso de la tierra han surgido hace poco. En Colombia, los conflictos relacionados con el uso involucran, por lo general: grandes agroindustrias versus agricultores de pequeña escala o de áreas protegidas, extracción de recursos naturales y desplazamiento y violaciones cometidas en contra de las comunidades indígenas y afro colombianas. Las siguientes sub secciones describen rápidamente estos tipos de conflicto.

2.1.3.1 Adquisición de tierras por negocios agrícolas

A principios de la década de 2000, el gobierno colombiano cambió el enfoque de reforma agraria a desarrollo rural por medio de las agroindustrias, también conocidas como agricultura corporativa³². Debido a la naturaleza de la mayoría de cosechas cultivadas por las grandes agroindustrias de Colombia, por ejemplo, palma de aceite, cacao y frutas, se necesitan extensiones muy amplias de tierra para generar el máximo de utilidades. En algunas áreas del

³² Por ejemplo, ver: [Tetra Tech. Colombia: Programa de Asociación de Agroindustria \(CAPP\)](#); US Congressional Research Service. [Erradicación de Cultivos de Drogas y Desarrollo Alternativo en los Andes](#), noviembre de 2005; todos accedidos el 10 de octubre de 2013.

país, especialmente en los llanos orientales, los inversionistas han adquirido cantidades considerables de tierra y las han unido, a pesar de que la legislación actual prohíbe que estos lotes de tierra se junten. Estas tierras incluyen tierras públicas o de propiedad del estado (baldíos) que el gobierno ha otorgado a algunos beneficiarios de la reforma agraria. Esta práctica ha dado marcha atrás efectivamente a los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra de las comunidades desterradas. Los inversionistas afirman que simplemente están respondiendo a los incentivos otorgados por el gobierno nacional, que no están informados de la restricción legal de juntar tierras y que pagaron el precio justo por la tierra.

La mayoría de las tierras públicas o de propiedad del estado han sido que han sido otorgadas a campesinos están ubicadas en áreas remotas con presencia limitada del Estado. Esto dificulta, si no es que imposibilita, que los agricultores de pequeña escala generen suficientes ingresos para mantener a sus familias. Además, dependiendo del área dónde se encuentre la tierra, el precio de mercado de la tierra puede ser diez veces mayor a lo que los agricultores pueden producir en un año. Este asunto ilustra las inconsistencias de los esfuerzos de la reforma agraria colombiana, los cuales de forma paradójica, han tenido como consecuencia el aumento de la concentración de tierras en algunas partes del país.

Adicionalmente a la ocupación de tierras tradicionalmente usadas para la subsistencia agrícola, los intereses de las grandes agroindustrias también afectan las zonas forestales de reserva en Colombia. En 1959 y con el objetivo de brindar protección a ciertas áreas de la propiedad privada y de mejorar la planeación del uso de la tierra, el gobierno estableció zonas forestales de reserva, definidas como extensiones territoriales dignas de protección debido a la riqueza de su vegetación y a la importancia estratégica de sus servicios ambientales. Aunque desde su creación, los procesos de colonización reclamaron un gran porcentaje de las zonas protegidas, las grandes agroindustrias, especialmente aquellas involucradas con la palma de aceite, hoy cubren aproximadamente el 25% del total de las zonas forestales de reserva de Colombia³³. Este fenómeno se concentra en la región amazónica del sur del país, especialmente en los departamentos de Amazonas, Caquetá and Vaupés, cuyas tierras son esencialmente bosques.

2.1.3.2 Rápida expansión en operaciones mineras

Con el objetivo de vincular la demanda global de energía y minerales al crecimiento económico nacional, el gobierno colombiano ha promovido con fuerza, y como una de sus políticas económicas principales, la inversión extranjera directa en los sectores de minería e hidrocarburos. Por ejemplo, la inversión en el sector minero se triplicó de USD 3.800 millones entre 1999-2004 a USD 11.900 millones entre 2005-2010³⁴. Sin embargo, este rápido incremento en la actividad minera, ha afectado los esfuerzos por promover la sostenibilidad ambiental en algunas partes del país, este hecho sumado a la debilidad del sistema de administración de tierras de Colombia, ha generado la aparición de conflictos.

Por ejemplo, el Páramo de Santurbán, un ecosistema de páramo en el Departamento de Santander, posee recursos hídricos que sirven a varios municipios aledaños. Aunque hace poco fue declarado Parque Nacional, aproximadamente el 82% de este Páramo ha sido concedido a compañías mineras canadienses para exploración de oro. Esta situación es posible gracias a las deficiencias del marco de trabajo legal que no prohíben explícitamente las actividades mineras en zonas protegidas, a un sistema desactualizado de catastro que no establece límites geográficos claros y a la falta de regulaciones colombianas para garantizar que las compañías

³³Molano Bravo, Alfredo. "Conflictos por el uso del suelo". En: Instituto Nacional de Desarrollo Rural, "Pensar la tierra". Página 158. Bogotá, 2013.

³⁴<http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>

extranjeras consideren el impacto social y ambiental de sus inversiones y tomen medidas para mitigar cualquier impacto negativo potencial.

2.1.3.3 Comunidades indígenas y afro colombianas

En algunos casos, se presenta una coincidencia de las tendencias internacionales con el conflicto armado interno. Los grupos armados ilegales, han formado alianzas con las agroindustrias, minería y otros intereses del sector privado. Estas alianzas a menudo afectan los derechos territoriales de los indígenas. El caso de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó y Curvaradó en el Departamento del Chocó son quizás los más ilustrativos. Después de décadas viviendo en dichos territorios, los miembros de los consejos fueron desplazados por grupos paramilitares y durante su ausencia, los derechos territoriales fueron transferidos de forma ilegal a un grupo de compañías de la agroindustria que cultivaron palma africana de aceite en más de la mitad de sus tierras. Aunque algunas de esas transferencias ilegales han sido revocadas, los cultivos de palma de aceite permanecen, como consecuencia, las comunidades no han tenido acceso material y físico total a lo que una vez fue su fuente principal de sustento, todo esto a pesar del estado de “territorios ancestrales” otorgado por la constitución a dichas tierras.

Además de los intereses de la agroindustria, las comunidades indígenas y afro colombianas de Colombia están siendo desplazadas forzosamente como resultado de los esfuerzos nacionales e internacionales por extraer la riqueza de los recursos minerales del país. Colombia cuenta con depósitos extensos de minerales, los cuales han tenido un impacto dramático sobre el uso y la propiedad de la tierra. Entre los minerales principales extraídos se encuentran: esmeraldas, carbón y oro. La minería a gran escala en Colombia es controversial. El gobierno ha relajado las restricciones a la exploración y explotación minera para atraer capital extranjero y está usando la extracción de recursos naturales para generar crecimiento nacional. Desafortunadamente, la mayoría de áreas en las que se encuentran estos depósitos naturales son también las áreas en las que han vivido tradicionalmente las comunidades indígenas y afro colombianas. Esto con el agravante de la falta de presencia gubernamental y la debilidad del orden público en estas amplias partes del país.

2.2 Sistema de gestión de tierras

El sistema de administración de tierras de Colombia enfrenta retos enormes. Estos incluyen: sistemas de información de tierras altamente desactualizados (registro de propiedades, catastro, inventario de tierras públicas), numerosas agencias gubernamentales que tratan temas de tierras y cuyos mandatos son dispersos y se traslapan en varias ocasiones, capacidad institucional insuficiente y niveles importantes de corrupción.

La tenencia de tierras ha sido informal por tradición, como consecuencia, más del 50% de los registros de propiedad están desactualizados, particularmente en áreas rurales, en las cuales las formas habituales de transacción (contratos verbales) son todavía muy comunes. De acuerdo a las estadísticas oficiales, aproximadamente el 45% de las tierras rurales no poseen un título de propiedad formal³⁵. Otros estudios estiman que, en promedio, el 39.9% de la tenencia de tierras está registrada formalmente³⁶. La información catastral también está

³⁵ Restrepo 2011. “Seminario Internacional sobre Formalización de la Propiedad Rural”. Discurso dado durante el seminario el 7 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.minagricultura.gov.co/archivos/discurso_ministro_de_agricultura_07_03_11.pdf

³⁶ Helo e Ibáñez, 2011. “Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales”. En: CEDE-Universidad de los Andes. Colombia en Movimiento. Un Análisis Descriptivo Basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad De Los Andes -Elca-Bogotá.

gravemente desactualizada. De acuerdo con la Agencia Nacional de Catastro, el 55% de los registros catastrales en áreas rurales está desactualizado y el 3% de los lotes de tierra en el país no poseen ningún tipo de información catastral³⁷.

La interrelación entre la información de registro y catastro³⁸, aunque en progreso continuo, se está apenas desarrollando en áreas urbanas como enfoque central de estrategia. Colombia tiene varias instituciones gubernamentales que tratan temas de tierras. Sin embargo, tienen mandatos diversos y que algunas veces compiten entre sí, lo que implica retos de eficacia para la gestión de tierras. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la unidad de Restitución de Tierras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia de Catastro, son algunas de las instituciones principales que tratan temas relacionados con las tierras.

La corrupción dentro de las agencias de administración de tierras, especialmente en el INCODER³⁹, alcanzó niveles importantes en años recientes, y aunque se están implementando medidas fuertes para atender este tema, tomará mucho tiempo y voluntad política para revertir los efectos negativos causados por administraciones deshonestas previas.

Los asuntos de tierras en el país están fuertemente interrelacionados con dinámicas sociales, políticas y económicas, y como tal, tendrán un rol clave en determinar el futuro cercano del país. La demanda doméstica e internacional de tierras, los retos enfrentados por el sistema de administración de tierras, los diálogos de paz actuales entre las FARC y el gobierno colombiano, la recién anunciada Política de Desarrollo Rural Nacional, así como los debates nacionales del uso de tierras, tienen implicaciones importantes para el desarrollo económico y social de Colombia.

2.3 Ley de restitución de tierras y proceso

Para atender la apropiación ilegal de propiedades de quienes han sido desplazados durante el conflicto, el Congreso Nacional aprobó la Ley 1448 en el 2011 para “establecer un grupo de medidas judiciales, administrativas y económicas a favor de las víctimas del conflicto, dentro de un marco de trabajo de justicia transicional, con el objetivo de asegurar sus derechos a la verdad, justicia, reparación y garantizar la no recurrencia de dichas violaciones; como una forma de reconocimiento a su condición de víctimas de violaciones a los derechos humanos y de dignificar su esencia humana materializando sus derechos constitucionales”⁴⁰.

En cumplimiento de los estándares del derecho internacional humanitario⁴¹, el gobierno colombiano también redactó la estrategia de Restitución de Tierras, la cual fue incluida en la Ley 1448, como una forma de reparación a violaciones masivas a los derechos humanos en el pasado. De acuerdo al contenido de la ley, la restitución, en el sentido más amplio, se entiende como el restablecimiento de la situación previa a la violación a los derechos humanos; en el sentido particular, la restitución de tierras significa el despliegue de acciones para garantizar la

³⁷IGAC, “Revista Análisis Geográficos: Gestión catastral: proyectos especiales de Catastro; el Catastro, herramienta para el Ordenamiento Territorial; Estadísticas Catastrales 2000 – 2012”. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, No. 50. 2012.

³⁸ Los registros de propiedad contienen los derechos de propiedad y las condiciones legales de la tierra, mientras que la información catastral muestra la ubicación geográfica de la tierra y sus linderos.

³⁹ Ver: *inter alia*, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-424680-juan-camilo-restrepo-encontre-un-incoder-cooptado-paramilitares>

⁴⁰ Traducción libre del autor del Artículo 1 de la Ley 1448.

⁴¹ Ver: *inter alia*: Principios para la protección y promoción de derechos humanos por medio de la acción para combatir la impunidad; Principios sobre restitución de hogares y propiedades para refugiados y personas desplazadas; Principios básicos y parámetros sobre derechos de compensación y reparación para víctimas de graves violaciones de la ley internacional sobre derechos humanos y violaciones serias a la ley internacional humanitaria.

restitución legal y material de la tierra apropiada, o de dar compensación si la restitución se considera imposible.

El procedimiento de restitución legal, el cual por naturaleza es mezclado, empieza con un proceso administrativo y termina con una decisión judicial que adjudica la propiedad. El proceso lo implementan dos agencias gubernamentales que fueron creadas específicamente para dicha implementación: la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras y los Tribunales de Restitución de Tierras.

La Unidad de Restitución de Tierras cumple funciones de entidad verificadora. Recibe las reclamaciones y luego de un trabajo preliminar para recolectar la evidencia necesaria y contrastar la información social e institucional, debe establecer tres elementos:

- (i) Que la apropiación real de las tierras fue causada por el conflicto y tuvo lugar en o después de 1991⁴²,
- (ii) La individualización de las víctimas con el derecho de restitución, y
- (iii) La identificación técnica del lote de tierra sobre el cual se adelantará el proceso, especificando el tipo de tierra y los derechos de tenencia.

Hacen todo su trabajo a nivel local, usando métodos tales como cartografía social. Esto se hace de forma colectiva con la comunidad y no a nivel de hogar (debido a las sospechas de la dinámica local y la falta de confianza). Este proceso toma aproximadamente 8 meses.

Sin embargo, si la tierra está potencialmente contaminada por minas antipersonal/REG, el proceso se posterga hasta que se trata la sospecha o la amenaza. Si el gobierno no es capaz de regresar el predio de una persona, se les adjudica un precio alternativo por la tierra. Los propietarios actuales que deban entregar su tierra para ser restaurada son elegibles para compensación monetaria si pueden probar que compraron la tierra de buena fe.

Después de las verificaciones de la Unidad de Restitución de Tierras, el procedimiento judicial debe ser veloz. Se espera que invirtiendo la carga de la prueba a favor de la reclamación de la víctima, y por medio de otras suposiciones legales, el procedimiento judicial de restitución tome menos tiempo que el de otros procesos judiciales ordinarios.

Como parte del proceso de restitución los restituidos no pueden vender su tierra antes de un periodo de dos años, y en algunos casos ese periodo se extiende a cuatro años. Las tierras con condiciones favorables de seguridad y con títulos formales tienen el riesgo particular de ser vendidas a intereses privados, por lo cual se hace necesario este mecanismo de protección.

De acuerdo a la Unidad de Restitución de Tierras, a julio de 2013 se han devuelto 13.000 hectáreas del aproximado de cuatro millones que fueron apropiadas o abandonadas.

Algunos alegan que los esfuerzos de restitución de tierras del gobierno no tendrán éxito a menos que se den pasos concretos en términos de las violaciones a los derechos humanos cometidas por los paramilitares y las guerrillas, así como para atender la impunidad. Por ejemplo, se han reportado 510 amenazas en contra de los reclamantes de restitución de tierras entre enero del 2012 y mayo del 2013, ninguna de las cuales ha llevado a cargos o sentencias⁴³. Por lo tanto, no están dadas las condiciones necesarias para la restitución sostenible y segura de la tierra a los reclamantes.

⁴²Límite de Tiempo establecido por el Congreso Nacional.

⁴³A pesar de que las guerrillas de izquierda contribuyen con las amenazas, los perpetuadores principales son los grupos paramilitares. Gustavo Gallón, "Restitución vs. impunidad", El Espectador, 24 de septiembre de 2013.

3. Acción contra minas y problemática de tierras: Asegurar un enfoque de ‘no hacer daño’

Las secciones anteriores ilustran que los asuntos de tierras en Colombia son varios y son complejos. Otro nivel de complejidad se añade cuando se piensa que muchas de estas tierras que son sujeto de disputa y conflicto violento también pueden estar contaminadas por minas, REG y IEDs como resultado de un conflicto armado interno, previo y actual, entre paramilitares, guerrillas y fuerzas del Estado. Por lo tanto, es imperativo que los actores de actividades relativas a las minas antipersonal tengan un buen entendimiento del contexto y que consideren el impacto potencial que sus operaciones pueden acarrear. Por ejemplo, la Caja 1 muestra algunos de los retos relacionados con las tierras a los que las personas internamente desplazadas y quienes regresan pueden enfrentarse antes o después de que se haya efectuado el desminado. Está basada en experiencias de comunidades de personas internamente desplazadas que han regresado al municipio de San Carlos, en el Departamento de Antioquia.

Caja 1: Estudio de caso – Municipio de San Carlos, Departamento de Antioquia

En 1998, los grupos armados ilegales empezaron a tener disputas y a asesinar gente en San Carlos. La tierra fue minada, en particular, los caminos, escuelas, carreteras y otros lugares estratégicos. Esto llevó al desplazamiento, el 80% de la población rural dejó atrás su hogar y su tierra. Aproximadamente 20.000 personas abandonaron el municipio y la mayoría se dirigieron a Medellín. Cuando la seguridad mejoró, las personas empezaron a regresar voluntariamente y encontraron su tierra minada; algunos empezaron a despejar las minas por sí mismos, y también recogieron datos de la ubicación de las minas para entregárselos al gobierno. Después, los militares crearon un grupo para ayudar a que las personas regresaran a sus tierras efectuando desminado de emergencia. Los militares marcaron las minas y adelantaron una destrucción controlada y el desminado. Luego, BIDES empezó el desminado humanitario y adelantó un desminado más sistemático, entre 500 y 600 minas, el último accidente fue en el 2008. De las 20.000 personas que se fueron de San Carlos, existen 4.000 que no han regresado y que no tienen intenciones de hacerlo. El municipio está operando bajo un contexto de emergencia de regreso, lo cual es más difícil para quienes han regresado que el desplazamiento mismo, ya que han regresado y han empezado de nuevo sin nada. Algunos de los retos que enfrentan quienes han regresado incluyen:

- Las personas abandonaron sus tierras en lugar de ser desplazados por los grupos armados ilegales. Cuando se fueron, algunos vendieron sus tierras a precios muy bajos (y ahora el valor de sus tierras ha aumentado, posterior al conflicto). En algunos casos, los grupos paramilitares forzaron a las personas a firmar escrituras notariales en las que cedían sus tierras. Quienes han regresado deben demostrar que la venta fue forzosa para ser elegibles para la restitución, lo cual implica un proceso muy largo en las cortes civiles⁴⁴.
- Algunos están viviendo problemas de linderos, los cuales por lo general se resuelven en la estación local de policía.
- Algunas personas prestaron sus casas sin un contrato formal de arrendamiento y ahora tienen dificultades, bien sea, sacando a los ocupantes o tratando de formalizar estos acuerdos.
- El Tiempo de las actividades relativas a las minas antipersonal no se ha igualado con el de

⁴⁴ Debido a la inversión de la carga de la prueba incluida en el procedimiento de restitución, la cual aplica en estos casos, es el propietario actual el que debe demostrar que la tierra fue comprada por medios legales, y no la víctima quien debe demostrar la venta forzosa. Además, para ser elegible a la restitución, simplemente deben hacer una reclamación; la carga de la prueba no reposa sobre ellos.

construcción de vivienda. Quienes han regresado han estado dispuestos a construir nuevos hogares a su regreso, pero sus tierras permanecen contaminadas. Entonces los socios de desarrollo están esperando que la tierra sea declarada segura antes de trasladarse allí.

- Algunos han regresado para encontrar sus tierras ocupadas por alguien más.

Dado el reciente inicio del desminado humanitario por parte de las ONGs operadoras en temas de minas antipersonal/REG en Colombia, la siguiente sección examina algunas de las consideraciones claves en relación a la tierra que las organizaciones de actividades relativas a las minas antipersonal deben tener en cuenta en el futuro.

3.1 Enlace comunitario

Colombia ha experimentado más de cuatro décadas de conflicto armado interno y algunas partes del país continúan siendo afectadas por el conflicto, los grupos armados ilegales usan activamente minas, IEDs y otros explosivos. Esto dificulta la obtención de datos exactos y estadísticos respecto a la ubicación de las minas antipersonal/REG. Además, dada la presencia de grupos armados ilegales y del uso continuo de amenazas, intimidación y violencia en algunas áreas, las comunidades son reacias a aportar información acerca de las minas antipersonal/REG y las víctimas. A raíz de este contexto, es vital que las organizaciones de actividades relativas a las minas antipersonal mantengan comunicación clara y transparente con las comunidades acerca del rol de las organizaciones de actividades relativas a las minas antipersonal, lo que involucran los estudios y los procesos de desminado, cómo pueden participar las comunidades, los riesgos potenciales de la contaminación, etc. Los miembros de la comunidad pueden tomar decisiones más informadas acerca de los riesgos a los que están expuestos si comparten información de minas antipersonal/REG. Esto hace que el enlace comunitario sea un requerimiento crítico para las actividades futuras relativas a las minas en Colombia.

Afortunadamente, el enlace comunitario es un requerimiento para las operaciones acreditadas en Colombia. Aunque Colombia no tiene aún un estándar nacional de enlace comunitario dedicado para actividades relativas a las minas antipersonal, según el PAICMA, el enlace comunitario se refleja en el estándar nacional en ERM⁴⁵.

3.2 Gestión de información

La naturaleza y la escala del problema de contaminación no es claro hoy en día, lo cual conlleva implicaciones para los procesos de restitución de tierras y de regreso. Actualmente, los datos en el Sistema de gestión de información de actividades relativas a las minas antipersonal (IMSMA), los cuales son usados por el PAICMA para gestionar el programa nacional de actividades relativas a las minas antipersonal, se reconocen como ampliamente insuficientes. Esta base de datos contiene numerosos informes de accidentes, incidentes y elementos encontrados, pero a menudo estos informes no son referenciados geográficamente y únicamente llegan hasta el nivel municipal y no de vereda, dificultando la ubicación exacta. Basado en las operaciones de estudio / desminado ejecutadas hasta ahora, las áreas contaminadas son generalmente muy pequeñas y tienen poca densidad, e indican que la percepción del riesgo de minas /REG es mucho más alta que la realidad.

⁴⁵El estándar nacional para MRE no hace parte de los estándares nacionales de desminado humanitario. Debe ser seguido pero aplica a todos los actores de las actividades relativas a las minas.

La falta de datos exhaustivos de contaminación por minas antipersonal/REG también tiene el efecto de bloquear municipios enteros al proceso de restitución de tierras. Por ejemplo, si un accidente tiene lugar en una vereda, el municipio completo se considerará contaminado hasta que se lleve a cabo un Estudio No Técnico en el que se demuestre lo contrario. Ya que un municipio se debe declarar seguro antes de que la restitución de tierras se lleva a cabo, un solo incidente puede tener efectos de retraso sobre la restitución de tierras para el municipio entero hasta que los equipos de los estudios puedan ser desplegados para investigar más a fondo. Lo mismo se puede decir para el regreso de las personas internamente desplazadas y el desarrollo de programas.

Muchos de los datos contenidos en las bases de datos del IMSMA no aportan detalles específicos en lo relativo a la contaminación más allá del nivel municipal, dificultando la labor de la Unidad de Restitución de Tierras. Existe una correlación entre las áreas de desplazamiento y contaminación por minas antipersonal/REG pero no existen suficientes datos técnicos.

La base de datos del IMSMA de Colombia recoge datos de la infraestructura bloqueada, uso intencional de la tierra después del desminado y proyectos de desarrollo planeados. Sin embargo, dada la importancia de los asuntos de las tierras, puede ser muy útil adaptar las bases de datos del IMSMA añadiendo varios campos que faciliten la recolección y el compartir de los datos de propiedad de la tierra, disputas de tierras (pasadas y posteriores al desminado), etc.⁴⁶ Sin embargo, también se debe tener cuidado en garantizar que los campos añadidos sean necesarios y agreguen valor.

3.2 Establecimiento de prioridades

En el 2011, BIDES inició labores de estudio/desminado en doce de los catorce municipios designados como prioritarios en el plan operativo de Colombia 2011-2013. A principios del 2013, diecinueve municipios fueron priorizados y publicados por el PAICMA para estudio/desminado en el periodo 2014-2016. En noviembre del 2013, el gobierno de Colombia anunció que la “oferta” de municipios iba a ser aumentada identificando áreas geográficas (zonas de focalización geográfica) que tuvieran condiciones de seguridad que requirieran de intervención con desminado humanitario. De los diecinueve municipios iniciales priorizados, siete se asignaron al BIDES, dos a HALO Trust y diez permanecen sin asignar⁴⁷. El 31 de enero 2014, se le otorgaron dos municipios más al BIDES, así como dos a HALO Trust (para un total de cuatro). El plan de acción 2014-2016 -que hasta ahora sólo ha circulado como borrador- será presentado formalmente en Maputo, Mozambique en la tercera conferencia de revisión del Tratado Prohibición Minas Antipersonales en junio de 2014.

De acuerdo al Decreto 3750, las prioridades a nivel nacional⁴⁸ se basan en los siguientes criterios: (i) seguridad, (ii) contaminación según lo determinado por el PAICMA, (iii) información de la oficina de la Defensoría del Pueblo e (iv) información suministrada por las Fuerzas Militares.

⁴⁶ La nueva versión de IMSMA, IMSMA⁹⁹, incluye nuevos campos para la captura de datos relacionados con tierras.

⁴⁷ Daniel Ávila, Actualización del plan de acción de desminado humanitario 2014 – 2016, Presentación de taller, noviembre 2013

⁴⁸ También referido como priorización de P mayúscula, la cual se refiere a procesos y decisiones en acción contra minas que determinan qué debe recibir más recursos. Ver GICHD, [Asignación de prioridades en Acción contra Minas. Introducción y Conceptos Básicos](#), GICHD Resumen de Política 1, noviembre 2011.

A pesar de esto, parece que los actores a nivel nacional tienen diferentes opiniones con respecto a los principales criterios utilizados para el establecimiento de prioridades. Por ejemplo, otros actores entrevistados sostuvieron que las prioridades se establecen utilizando los siguientes criterios, que difieren de los anteriores:

- Número de víctimas que residen en la zona
- Restitución de tierras (desde 2012)
- Solicitudes de desminado por parte de los gobernadores
- Apoyo a otros programas del gobierno (por ejemplo, cambio, etc.)

Entrevistas fuera de Bogotá también revelaron que el proceso de establecimiento de prioridades y los criterios no se comprenden ampliamente por fuera de la capital.

La priorización a nivel local por lo general involucra a funcionarios municipales, representantes de la comunidad, PAICMA, y operadores (BIDES y ONG). La priorización a nivel local de las tareas se produce en el ámbito municipal y se basa en los siguientes criterios:

- Solicitudes de restitución de tierras
- Número de personas que viven en la zona
- Número de personas que puedan volver
- Acceso, logística, vegetación, factores estacionales, etc.
- Áreas Peligrosas Sospechadas/Áreas Peligrosas Confirmadas (SHA/CHA)

No está claro en qué medida el proceso de establecimiento de prioridades considera el uso posterior de la tierra y el potencial de conflicto a posteriori relacionado con la tierra, en particular para los reclamantes de la restitución de las tierras/retornados. Una vez que se los municipios son priorizados⁴⁹, BIDES y HALO Trust tienen la tarea por parte del PAICMA de despejar un municipio en su conjunto.

El Ministerio de Defensa juega un papel importante en el establecimiento de prioridades, lo que se refleja en el hecho de que la seguridad es un criterio clave para el proceso de priorización de Colombia. La planificación y priorización del estudio/desminado sigue un enfoque de semáforo que se basa en el nivel de seguridad:

- Las zonas verdes son aquellas "consolidadas"⁵⁰ por el gobierno, en donde los representantes de los gobiernos civiles pueden hacer su trabajo sin vigilancia, y por lo tanto están priorizados para el estudio/desminado.

⁴⁹ Esto se conoce como la priorización de P minúscula, el cual es el nombre dado a lo que debe hacerse en primer lugar, por ejemplo, comunidades afectadas, tareas de detección y desminado. Ver GICHD, [Asignación de prioridades en Acción contra Minas. Introducción y Conceptos Básicos](#), Brief 1 de las políticas de GICHD, noviembre de 2011.

⁵⁰ La consolidación se refiere al Plan de Consolidación del Gobierno Nacional Territorial, un programa de cinco años que pretende facilitar la entrada del gobierno en las partes anteriores del país que no van con historias de los grupos armados ilegales, la violencia, el narcotráfico y la apatridia.

- Las zonas amarillas son en donde se reduce la violencia, pero la probabilidad sigue siendo alta y se consolidarán en el futuro.
- Las zonas rojas no están consolidadas y se consideran áreas prohibidas para la acción contra minas

Las percepciones acerca de si el estudio/desminado en Colombia es factible han cambiado con el presidente actual. En el pasado, tanto el gobierno como varias organizaciones humanitarias de acción contra minas creían que debido a la situación de seguridad, las operaciones de estudio/desminado pondrían a los civiles en riesgo de ser blanco de los grupos armados ilegales y por lo tanto no fue factible en absoluto, independientemente de la clasificación de la zona. Numerosas organizaciones han cambiado su posición y reconocen que hay un margen para llevar a cabo el estudio/desminado; sin embargo, todavía hay preocupaciones de la factibilidad de esto en zonas inseguras, que no han sido "consolidadas" por el gobierno.

Dado el alto número de víctimas relacionadas con las minas/Restos Explosivos de Guerra en zonas rojas y amarillas, continúa el debate sobre si estas zonas deben ser priorizadas para el estudio/desminado. Con el inicio del desminado humanitario por parte de las Organizaciones No Gubernamentales, puede ser factible llevar a cabo el estudio/desminado por parte de las ONGs en los casos en que las minas no son consideradas estratégicas y el desminado no pondría las comunidades en situación de riesgo. Las ONGs operadoras presentan una mayor tendencia a ser capaz de obtener información sensible con base en la experiencia de otros países, y en virtud del hecho de que no son militares. Además de las necesidades humanitarias, si un alcalde y una comunidad en una zona de color rojo o amarillo hacen una solicitud de desminado y esta es un área también priorizada por la URT, debe haber un medio para priorizar esto. Si un área es segura para que se lleve a cabo la restitución de tierras, lo mismo debe aplicarse a las acciones contra las minas, dado que el proceso de restitución de tierras se está moviendo más rápidamente que el proceso de desminado.

El PAICMA está en el proceso de ajuste de la metodología utilizada para la priorización de los municipios para el estudio/desminado. Anteriormente, las prioridades se establecieron con base en varios factores, incluyendo las solicitudes de restitución de tierras, el número de repatriados en un área, la situación de seguridad, etc. Sin embargo, esto limita el número de municipios en los que se puede llevar a cabo desminado humanitario. Por esta razón, el PAICMA modifica la metodología y está trabajando en la identificación de todos los municipios en el país que están en condiciones de seguridad para que se pueda implementar el desminado humanitario. Una vez que esta lista está disponible, el PAICMA identifica las áreas geográficas que determinados operadores pueden solicitar y planificar a largo plazo⁵¹

3.4 Estudio No Técnico (ENT)

En Colombia existe una clara demanda de los desplazados internos por regresar a sus tierras, en particular en las áreas del país en donde las condiciones de seguridad son favorables para el retorno. Algunos desplazados han, y continúan, regresando a sus tierras antes de que se lleve a cabo el estudio/desminado y están viviendo sobre y entre posibles campos minados. Las operaciones de estudio y remoción hasta ahora han sido limitadas en Colombia debido a las limitaciones de capacidad y al conflicto en curso, por la naturaleza altamente politizada de las

⁵¹ Email de María Angélica Jaramillo Moscoso, PAICMA, diciembre 10, 2013.

minas antipersonales y la acción contra minas en el país⁵² y por los retrasos en la acreditación de las ONGs operadoras en temas de minas antipersonal/REG.

Los Estudios No Técnicos iniciaron en 2010, tras la adopción de Procedimientos Operacionales Estándar (SOPs) que se basan en IMAS 08.20. De acuerdo con la NMAS de ENT (Estudios No Técnicos), el propósito de los ENT es:

1. Cancelar la sospecha de contaminación de minas antipersonal/REG/IED sin el empleo de medios técnicos de Desminado Humanitario.
2. Especificar las Áreas Peligrosas en donde hay evidencia de contaminación por minas antipersonal/REG/IED
3. Aclarar el tipo de contaminación que está poniendo en peligro a la comunidad.
4. Identificar y analizar los factores sociales y económicos y su nivel de riesgo con el fin de establecer prioridades.

El PAICMA es responsable de coordinar las actividades de ENT y asigna las tareas de ENT al BIDES (y ahora a HALO Trust *et alter*) basado en los datos de IMSMA, mientras que la OEA supervisa las operaciones de ENT y lleva a cabo los procedimientos de Aseguramiento y Control de Calidad. Los equipos de ENT investigan las "sospechas" para determinar si existe evidencia para definir un área peligrosa o para cancelar la "sospecha". Una vez que se ha definido una zona peligrosa, se encarga posteriormente para un estudio/desminado técnico⁵³. Los equipos de ENT de BIDES recopilan datos del municipio y las comunidades a través de reuniones con la comunidad. También trabajan con la OEA, que cuenta con equipos de enlace que trabajan con la comunidad, en asociación con los equipos de ENT de BIDES.

Cuadro 2: Hallazgos del piloto de estudio no técnico de HALO Trust 2010

Sobre la base de un Memorando especial de Entendimiento con PAICMA, HALO Trust realizó un ENT (estudio no técnico) piloto en el departamento de Antioquia en 2010, y sigue siendo la única entidad, aparte del ejército, que ha realizado un ENT en Colombia. De marzo 2010 a octubre 2011, HALO Trust investigó los eventos⁵⁴ en la base nacional de datos del IMSMA en los municipios de Abejorral, Argelia, Cocorná, Nariño, San Luis, San Rafael y Sonsón, todos en el departamento de Antioquia. Sin embargo, tras la investigación, se recomendó que el 90% de los eventos para la cancelación y comenzó a visitar todas las 459 comunidades (veredas) en donde se encontraban los 779 eventos para recoger datos más fiables⁵⁵. De las 459 comunidades visitadas, 359 informaron que no estaban contaminadas. En total, 78 zonas fueron clasificadas como de alto riesgo y como posibles campos minados, casi el 10% del total.

En general, HALO Trust encontró 37 Áreas Peligrosas Sospechadas y 41 Áreas Peligrosas

⁵² Por ejemplo, muchos funcionarios del gobierno se niegan a usar los términos "conflicto armado" o "conflicto interno", utilizando en su lugar "violencia de la guerrilla", "insurgencia" y más recientemente "amenaza terrorista".

⁵³ ICBL-CMC, "Country Profile: Colombia". Diciembre 17 de 2012. Disponible en http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/450#_ftn12

⁵⁴ PAICMA define un evento como un área sospechada reportada previamente, accidente de mina, o una sola mina antipersonal encontrada y destruida por el ejército.

⁵⁵ El Observatorio de Minas (antes del PAICMA) utilizaba principalmente el IMSMA para la vigilancia de los 'eventos' - es decir, accidentes, incidentes, peligros reportados, invasión militar y también a las víctimas y la asistencia correspondientes a las organizaciones no gubernamentales. Durante los últimos 10 años, el PAICMA ha tratado de recopilar esos datos a través de los procedimientos de intercambio de información con los actores pertinentes y de tener la mayor cantidad posible de información sobre el número de eventos y de víctimas, incluyendo su ubicación.

Confirmadas y las concordancias con los datos de IMSMA fueron pocas, destacando unos desafíos claros con la utilización de los datos de IMSMA para orientar la planeación⁵⁶. De acuerdo a la OEA, en 2010, se estudiaron 93 Áreas Peligrosas Sospechadas, cubriendo 997,651m² y 82% se liberaron sin desminado, lo que resulta similar a los resultados del piloto de ENT del HALO Trust.

El NMAS en el ENT toma los problemas de la tierra en consideración al especificar lo siguiente:

- El formato de ENT debe incluir preguntas sobre "los detalles sobre los planes o los proyectos de desarrollo local, los planes de retorno y los planes de reincorporación a las tierras y los actores involucrados en el desarrollo social y económico de la población".
- Cada vez que se identifica un área peligrosa, debe contener información sobre la propiedad y tenencia de la tierra y el uso futuro de los terrenos liberados⁵⁷.

El [NMAS sobre Asignación de Tareas](#) también menciona que en la asignación de las tareas de ENT, la Instancia tendrá en cuenta, entre otras cosas, lo siguiente: la situación de orden público y seguridad, las organizaciones asociadas en el territorio, las políticas y las actividades de retorno, la restitución de las tierras, los acuerdos de infraestructura y de desarrollo alcanzados con las autoridades locales a nivel departamental y municipal, y la voluntad de la comunidad afectada.

El [formato estándar de ENT](#) sin embargo no incluye preguntas específicas en relación con los planes de retorno, la restitución de tierras o la propiedad de la tierra. Esto representa una oportunidad perdida para los operadores de minas antipersonal/REG y el PAICMA de recopilar datos útiles sobre los problemas de la tierra, ya sea durante el ENT o en la etapa del plan de implementación/nuevo estudio, que podrían utilizarse para informar sus operaciones, así como las de los actores claves relacionados con la tierra, como lo es la Unidad de Restitución de Tierras del Gobierno.

El PAICMA también lleva a cabo Estudios Locales de Opinión con el fin de obtener una mejor comprensión del problema de las minas a nivel de las veredas (comunidades). El estudio se basa en los datos consolidados a partir de los informes IMSMA, informes secundarios dentro del PAICMA, talleres realizados con las autoridades locales, información de las Organizaciones No Gubernamentales y otros organismos nacionales⁵⁸.

Incluir preguntas sobre las cuestiones relacionadas con las tierras en los formatos de ENT y del Estudio de Opinión Local puede facilitar la recopilación de los datos sobre el uso actual/futuro de la tierra, la propiedad de la tierra y la probabilidad de relativa a la tierra después de la desminado. Si la tenencia/proiedad de la tierra no es clara en un área, esto puede afectar las operaciones de remoción y uso de la tierra después de que se ha efectuado el desminado. Por ejemplo, en el municipio de Zambrano en el Departamento de Bolívar, la remoción fue realizada

⁵⁶ que los municipios tienen un problema sobre originado por los accidentes e incidentes anteriores, los objetos hallados, etc., pero los datos no están referenciados geográficamente/no incluyen coordenadas, y sólo figuran a nivel municipal, no a nivel de las veredas. Existe la necesidad de planificar para áreas más pequeñas, en vez de a nivel de los municipios, los cuales son bastante grandes, por ejemplo, grupo de veredas en lugar de nivel municipal; A finales de 2011, la Fundación HALO suspendió su trabajo de ENT tras la decisión del nuevo Director PAICMA de que HALO Trust necesitaba una mayor acreditación para seguir el estudio. En septiembre de 2013, HALO Trust recibió la aprobación por parte del Gobierno para iniciar las actividades del estudio.

⁵⁷ Colombia. Norma Nacional de Acción contra Minas sobre Estudios no-Técnicos, Versión 1, Junio 1 de 2012.

⁵⁸ ICBL, Monitor de Minas Terrestres, Colombia, 2013 (draft).

por BIDES para lo que se creía que eran pequeños agricultores. Sin embargo, una vez que se completó el desminado y se entregó la tierra, se descubrió que esta pertenecía en realidad al dueño de una gran agroindustria y los agricultores de hecho eran accionistas, a los cuales se les pagaba para trabajar en su tierra. Hacer preguntas de antemano sobre la propiedad de la tierra y la factorización de estos datos en el proceso de establecimiento de prioridades podría haber ayudado a asegurar que el desminado facilite el retorno de los desplazados internos y la restitución de tierras hubiera sido priorizado sobre la autorización para fines comerciales.

Algunas preguntas que podrían ser incluidas en los formatos de Estudio Local de Opinión de los ENT podrían ser:

1. ¿Quién tiene qué derechos a la tierra? Desglosar por género.
2. ¿Existen conflictos por la tierra o agravios históricos entre las comunidades?
3. ¿Cuál fue el uso de la tierra anteriormente y qué se espera de su uso en el futuro una vez que la tierra sea liberada?
4. ¿El aumento del valor de las tierras liberadas aumentará el riesgo de la apropiación de las tierras?

En 2010, los equipos de ENT de HALO Trust preguntaron a las comunidades acerca de los límites y los títulos de propiedad, con el fin de tratar de establecer la propiedad. Cuando estuvieron disponibles también revisaron el levantamiento catastral y solicitaron información a la municipalidad sobre los desplazados internos. En el futuro, las ONGs operadoras y el BIDES también podrían comprobar los datos de cartografía social que tiene la URT, cuando estén operando en una zona en dónde se dé prioridad a la restitución de tierras.

3.5 Entrega

La entrega se refiere a los procesos involucrados en la entrega de la tierra liberada (a través de estudios y/o desminado) de nuevo a las autoridades nacionales, comunidades, propietarios de tierras, etc.⁵⁹ La entrega puede tener implicaciones importantes para el uso de la tierra después del estudio/desminado y de los derechos a la tierra en general. Cuando los procesos de traspaso son poco claros, incoherente o si hay una falta de participación de la comunidad en el proceso, esto puede crear oportunidades de disputas relacionadas con la tierra e incluso de la apropiación de tierras⁶⁰. Además, si el traspaso se produce con demasiada demora, tras la finalización del estudio/desminado, o con poca o ninguna participación de la comunidad, esto puede llevar a que los beneficiarios no estén utilizando la tierra, dado que puede ocurrir que no le les informe a tiempo que la tierra es segura para utilizarse o no tener la suficiente confianza en el proceso de liberación de la tierra.

Los procedimientos de entrega en Colombia han implicado típicamente los siguientes pasos principales: BIDES despeja un área, la OEA asume el Aseguramiento y Control de Calidad de la tarea y envía el resultado al PAICMA, quien posteriormente aprueba la tarea; la OEA después firma un certificado de conformidad y envía una solicitud al PAICMA para autorizar el traspaso. Una vez el PAICMA autorice el traspaso, se realiza una reunión con la comunidad, con las autoridades locales y los grupos vulnerables en las que se registran las actas de la discusión y se muestra a la comunidad lo que fue despejado y se marca. La comunidad está claramente informada sobre qué áreas son seguras. Cuando se efectúa el estudio/desminado en todo el municipio, se organiza una pequeña ceremonia política y el municipio se declara libre de

⁵⁹ Para mayor información sobre los procedimientos de entrega, ver el Programa de Género y Acción contra minas y GICHD. [Entrega de tierras liberadas: Procedimientos comunes y buenas prácticas](#), 2013.

⁶⁰ Ver el apéndice 4 para información sobre los mecanismos de resolución de disputas relacionadas con la tierra en Colombia.

sospecha de minas. Hasta hace poco, las ceremonias de traspaso sólo se organizaban una vez las tareas en un municipio se completaran y este fuera declarado oficialmente libre de la sospecha de minas. Sin embargo, dado el tiempo que se necesita para completar las operaciones de estudio/desminado, de todas las tareas de prioridad alta, media y baja en un municipio, se está trabajando para cambiar la práctica para ser capaz entregar tareas individuales una vez que se han completado, tras una solicitud al Alcalde.

Procedimientos claros y transparentes de traspaso pueden ayudar a mitigar la apropiación de tierras. Colombia aún no cuenta con un NMAS específico sobre los procedimientos de traspaso. Con el inicio de operaciones de HALO Trust y la entrada de nuevos operadores de las ONGs en el futuro, es probable que PAICMA, la Instancia y los demás tengan que revisar los procedimientos de traspaso actuales y desarrollar directrices.

El NMAS sobre Desminado Manual menciona que "[l]as Áreas Despejadas deben ser entregadas a la comunidad siguiendo las disposiciones establecidas en las Normas Nacionales de Desminado Humanitario. Después será responsabilidad del PAICMA para comunicar oficialmente los resultados del desminado con la técnica manual a la comunidad y al resto de las entidades y organizaciones involucradas⁶¹. "Aunque se dice claramente que el PAICMA, y no los operadores, es responsable de la entrega, no se especifica el plazo para el traspaso, que está involucrado en el proceso de traspaso, la necesidad de la participación comunitaria y la documentación de traspaso. Como la entrega es muy importante para la confianza de la comunidad en el proceso de liberación de la tierra, esta debe llevarse a cabo tan pronto como sea posible. De acuerdo al PAICMA, el NMAS sobre asignación de tareas incluirá orientación sobre la entrega; el documento actual no.

En las áreas de prioridad para la restitución de tierras, la entrega de las tierras liberadas se hace a través de la URT, que se ocupa de todas las cuestiones relacionadas con la tierra. Sin embargo, como la URT sólo se ocupa de las parcelas de tierra que no van a coincidir totalmente con zonas liberadas mucho más grandes, los procedimientos de traspaso, incluso en los casos de restitución de tierras requerirán una estrecha coordinación con los actores de acción contra minas.

Los actores de acción contra minas pueden encontrar dificultades en las zonas que no han sido priorizadas para la restitución, y donde no está presente la URT. Por ejemplo, una vez que se efectúa el estudio/desminado y se entrega la tierra, sin que haya procedimientos claros de traspaso, esto podría dar lugar a controversias y a la apropiación de tierras. Para evitar esto, la URT recomienda que los equipos de ENT se aseguren de adoptar algunas de las técnicas de cartografía social/mapeo utilizadas por la URT para establecer la propiedad de la tierra, las fronteras, los registros de la tierra/registros catastrales, etc.

3.6 Valoración pos-desminado

La valoración posterior al desminado involucra tradicionalmente el retorno a las áreas afectadas por minas antipersonal/REG, 6-12 meses después de que el área ha sido liberada para recoger datos sobre los resultados del corto-mediano plazo que resultan del proceso de liberación de tierras. Por ejemplo:

⁶¹ Colombia. NMAS – Desminado Manual, June 1, 2012.

- ¿Los beneficiarios previstos son los que están utilizando las tierras? Desglosar por género
- ¿Cómo se está usando la tierra?
- ¿La tierra se está usando según la intención?
- ¿Los beneficiarios necesitan apoyo para utilizar la tierra de manera productiva, por ejemplo, capacitaciones, herramientas, semillas, etc.? ¿Qué apoyo necesitan las mujeres/hombres?
- ¿Los hombres y las mujeres beneficiarios han encontrado algún problema en lo que respecta al uso/propiedad de la tierra, por ejemplo, disputas sobre la propiedad, intimidación, aumento del valor de la tierra, acaparamiento de tierras, etc.?
- ¿Cuánta tierra se encuentra aún en manos de los beneficiarios previstos? ¿Existen diferencias de género?

Este tipo de datos también puede ser utilizado para determinar si, por ejemplo, están siendo priorizadas las tareas adecuadas para el estudio/desminado. Si, por ejemplo, la evaluación posterior al desminado considera que la tierra no está siendo utilizada una vez que haya sido entregada, entonces tal vez se deba realizar un ajuste al sistema de priorización para asegurar que las tareas con una mayor probabilidad de uso de la tierra a posteriori se prioricen en el futuro.

En Colombia, BIDES no ha llevado una evaluación a posteriori hasta la fecha y la financiación proporcionada a través de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos no ha impuesto que ello sea un requisito. Si bien la evaluación posterior al desminado aún no se lleva a cabo, la OEA emplea a personas de cada comunidad para actuar como puntos focales en caso de que haya nuevos informes de minas/Remanentes Explosivos de Guerra y para llevar a cabo los proyectos de educación sobre los riesgos y los medios de subsistencia. Esto se basa en el reconocimiento de que si bien las tareas se han completado, se mantienen las sospechas y el contexto es dinámico con el continuo retorno y movimiento de personas.

Con el inicio del estudio/desminado por parte de las ONGs operadoras, sería útil para el PAICMA desarrollar un estándar nacional en la evaluación a posteriori, a través del cual cada operador puede utilizar sus propios instrumentos/metodología de evaluación en asociación con el PAICMA. En la actualidad, HALO Trust, al igual que BIDES, se compromete con la evaluación posterior al desminado en algunas tareas. Dado el contexto colombiano, en donde las operaciones de estudio/desminado están facilitando el retorno de los desplazados internos y el proceso de restitución de tierras, y en donde la tierra sigue siendo un factor clave de los conflictos, un sistema de evaluación a posteriori ayudaría a evaluar si los beneficiarios previstos están usando la tierra después del desminado y si están experimentando problemas relacionados con la misma. Estos datos también podrían ser utilizados por los actores de las tierras para proteger y promover la seguridad de la tenencia y la seguridad general de las comunidades que retornan. Por ejemplo, en las comunidades del Municipio de San Carlos (Departamento de Antioquia), familias de desplazados internos abandonaron o fueron obligados a vender sus tierras a un bajo precio a los grupos armados ilegales en el conflicto. Algunos han regresado tras el desminado y al regresar, han encontrado su tierra ocupada. En otra comunidad de San Carlos, el desminado facilitó el regreso de varias familias de desplazados internos. Sin embargo, tras el mismo, alguien compró sus tierras. Esto dio lugar a una disputa y escalada de la violencia. Las familias de desplazados internos fueron obligadas a abandonar la tierra por falta de títulos oficiales y el caso está siendo abordado a través de los tribunales.

Sin la realización de una evaluación a posteriori, este tipo de problema no necesariamente se comunicará a las autoridades nacionales de acción contra minas, y como resultado, podría crear falsas percepciones de que las cuestiones de las tierras no son un problema en las zonas en donde se ha completado el estudio/desminado.

Teniendo en cuenta que algunas tareas en Colombia son pequeñas, remotas y no tienen repercusiones humanitarias o de desarrollo, no se requeriría una evaluación a posteriori de todas las tareas, sino que se debería aplicar a un porcentaje estándar de las tareas, y también podría utilizarse con base en la necesidad y el tipo de tarea.

3.7 Coordinación entre acción contra minas y actores de tierras

A diferencia de algunos países afectados por minas antipersonal/REG, hay un reconocimiento claro entre las partes interesadas de la tierra y las minas en Colombia de los vínculos directos entre los temas de la tierra y desminado/Restos Explosivos de Guerra, en particular la restitución de tierras y la necesidad de coordinar. Hay un esfuerzo en curso para establecer los mecanismos de coordinación, con la participación del PAICMA, UNMAS, OEA, BIDES, Halo Trust, funcionarios de restitución de tierras y las autoridades del gobierno municipal. El ex Ministro de Agricultura, por ejemplo, fue un firme defensor del desminado humanitario y ha participado en las reuniones anteriores de la Instancia/CINAMAP.

La restitución de tierras es un programa prioritario para el gobierno y la Unidad de Restitución de Tierras (URT) ha sido un fuerte defensor y aliado de la comunidad de acción contra minas en Colombia. Cuando la URT se estableció por primera vez, el personal reconoció que había un problema con los grupos armados ilegales en las zonas de restitución, pero también se dio cuenta posteriormente que las minas antipersonal/REG también representaban un problema. En la medida en que parte del proceso de restitución requiere proporcionar una garantía de que los reclamantes de la restitución de tierras no sigan siendo victimizados, la URT y otros actores de restitución de tierras tienen el deber de asegurarse que el acceso a y el uso de la tierra devuelta sean seguros.

Por el momento, el BIDES obtiene información sobre la contaminación por minas antipersonal/REG basada en IMSMA. Posteriormente, el BIDES comprueba las Áreas Peligrosas Sospechadas para ver si existen coincidencias con las demandas de restitución de tierras. Si hay una superposición, esas Áreas Peligrosas Sospechadas tienen prioridad. La Unidad de Restitución de Tierras ha solicitado el apoyo de la acción contra minas en 700 municipios. Acción contra minas está trabajando actualmente en 7 de ellos. Esto es lamentable considerando que hay una mayor probabilidad de que las mejoras gubernamentales de infraestructura y desarrollo se lleven a cabo en los municipios que han sido declarados "libres de minas". Hasta que estas áreas sean estudiadas la URT no puede pasar al proceso de restitución de tierras. Desafortunadamente el BIDES no cuenta con suficiente capacidad para llevar a cabo los ENT para satisfacer las necesidades de las URTs. De igual forma, puede ser difícil para los equipos de ENT del BIDES obtener datos precisos sobre las comunidades victimizadas y afectadas por el conflicto cerca de la ubicación de contaminación posible por minas antipersonal/REG. Por lo tanto, el reciente inicio de las operaciones de estudio/desminado por HALO Trust es un hecho positivo.

A pesar de que existe una coordinación y comunicación regular, en la actualidad hay una superposición limitada entre las áreas priorizadas por la unidad de restitución de tierras (URT) y los 14 municipios en los que el desminado fue priorizado en el Plan Operativo de 2011-2013 del PAICMA. Sólo dos de las 86 zonas de restitución de tierras se superponen actualmente. Por ejemplo, la siguiente tabla enumera los 14 municipios en los que se llevó a cabo el estudio/desminado entre 2011 y 2013. En el momento de redactar este informe, la Unidad de Restitución de Tierras únicamente estaba trabajando en dos de las mismas áreas en Bolívar, tal como se destaca a continuación. Las tareas anteriores de desminado no han tenido correlación con la restitución de tierras, en parte porque las tareas prioritarias de desminado se han basado

en las necesidades de las víctimas de las minas y no en la restitución de tierras o la reparación. También se debe a la URT tan solo se creó en 2011 y sus priorizaciones se basaron en diferentes criterios. Hay planes en marcha para armonizar los planes de acción y mejorar la superposición y la coordinación. La URT desea instalar equipos de ENT en las zonas de intervención.

En la actualidad, Colombia carece de un mecanismo claro para garantizar que el desarrollo de las necesidades de las comunidades afectadas por las minas antipersonal/REG se compartan con los organismos gubernamentales pertinentes y con los actores humanitarios/de desarrollo. Las organizaciones de acción contra minas deben garantizar que se comuniquen las necesidades de las comunidades beneficiarias a las entidades de planificación, especialmente aquellas que no cuenten con un título formal de la tierra, ya que sin un título formal no tienen derecho a recibir beneficios del estado después de la desminado/retorno. Del mismo modo, algunas personas pueden regresar a las zonas en las que no hay servicios. La Unidad de Víctimas está trabajando con otros organismos, tales como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), a fin de no crear falsas esperanzas. Por ejemplo, el banco agrario no otorgará créditos sin título formal, y por ende todo está suspendido hasta que se aclaren los títulos.

Cuadro 4. Municipios seleccionados para el estudio/desminado por BIDES

Municipio	Departamento	Área
San Vicente de Chucurí	Santander	N/A
El Carmen de Chucurí	Santander	N/A
Samaná	Caldas	N/A
Chaparral	Tolima	Cañón de las Hermosas
El Carmen de Bolívar	Bolívar	Montes de María
San Jacinto Bolívar	Bolívar	Montes de María
Zambrano	Bolívar	Montes de María
Granada	Antioquia	Oriente Antioqueño
Samaniego	Nariño	Sur Occidente colombiano
San Carlos	Antioquia	Oriente Antioqueño
San Francisco	Antioquia	Oriente Antioqueño
San Juan de Arama	Meta	Selvas del Meta y del Guaviare

Vistahermosa	Meta	Selvas del Meta y del Guaviare
El Dorado	Meta	Selvas del Meta y del Guaviare

Fuente: PAICMA

Apéndice 1 – Listado de personas con las que hubo reunión

Batallón 60 de BIDES – Henry Palomino Cano

Campaña Colombiana contra Minas: Álvaro Jiménez

Consultor: Fernando Vargas

Crudo Transparente: Sophie Dumont

FSD – Germán Cruz

HALO Trust: Grant Salisbury, Claire Renolds

ICRC – Ana María Hernández

OIM – Kathleen Kerr, Mario Ceballos, Valerie Dourdin Fernández, Eduardo Medina, Olga Rebolledo

Gobierno de Medellín: Alejandra Restrepo, Iván Marulanda, Adriana Valderama, Elina D'Amato, Juan Esteban Lopine; Handicap International: Valery Posada Ospina, Flonica Alvarz Orrego, Yanrieth Rebolledo Bertez

Mercy Corps: Diana Roa

Organización de Estados Americanos: Guillermo Leal, Lina María Arias

PAICMA: Pablo Parra, Fernando Jinete Solano, Diana Zorzano, Karen Tatiana Godoy

Procuraduría: Daniel Espinosa, Adriana Martínez, Germán Daniel Robles Espinosa, Tatiana Londoño Camargo, Oscar Daria Amaza Nauas

NRC – David García

UNMAS: Marc Bonnet, Christian Lara, Jean Guy Lavoie

UNDP-PNUD: Verónica Ríos, Absalón Machado

Unidad de Restitución de tierras: Yvonne Moreno, Danny Usma

Unidad de Víctimas: Johanna Miranola Baututa, Jairo Rivas Bellofo, Carolina Sanabria, Tatiana Santos Dukun, Nidia Viteri rojas, Sandra Veloza Morales, Alex Marieio Zorilla Ortiz

Universidad de Los Andes – Profesor Manuel Rodríguez

UNDSS: Guido Alberto Caamano, Luisa Fernanda, Alonso Tobón

UNHCR – Lorena Nieto

Municipio de San Carlos, Departamento de Antioquia – Alcalde María Patricia Giraldo Ramírez, Gina D'Amato Herrera

Apéndice 2 – Programa de la misión

Lunes, julio 8

- PAICMA
- Unidad de Víctimas
- UNDP
- Campaña Colombiana contra Minas
- Crudo Transparente

Martes, julio 9

- UNMAS
- Unidad de Restitución de tierras
- Procuraduría
- UNDSS, NRC y UNHCR (Agrupación de Protección)

Miércoles, julio 10

- BIDES Batallón 60
- Universidad de Los Andes
- OIM
- OEA

Jueves, julio 11

- Municipio de San Carlos
- Vereda Mirandita

Viernes, julio 12

- Gobierno de Medellín y HI

Sábado, julio 13

- HALO Trust

Domingo, julio 14

- FSD

Lunes, julio 15

- ICRC

Martes, julio 16

- Reunión informativa
- UNDSS
- UNDP

Miércoles, julio 17

- Mercy Corps

Apéndice 3 - Actores claves de tierras/HLP

Como se menciona en el texto principal de este informe, la administración de tierras en Colombia es ejecutada por varias instituciones gubernamentales con, en algunos casos, mandatos que compiten. El proceso también se ve influenciado por una sociedad civil creciente, que cada vez está más informada y comprometida con los problemas referentes a la tierra. La siguiente descripción de los principales actores de la tierra busca proporcionar actores relativos a las minas con información de fondo sobre algunos de los principales grupos de interés relacionados con la tierra, tanto en los sectores gubernamentales como en los no gubernamentales.

Instituciones Gubernamentales

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Su función principal es formular y orientar la aplicación de las políticas nacionales para el desarrollo de los sectores de la agricultura y la ganadería en el país, así como estimular el desarrollo rural. En términos generales, es responsable de todas las políticas relacionadas con el país rural.

Unidad de Restitución de Tierras

Fue creada recientemente, con alrededor de 18 meses de funcionamiento en agosto de 2013, la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras implementa la estrategia de restitución de tierras, de las tierras arrebatadas como consecuencia del conflicto armado interno. Está centralizada y gestiona las oficinas locales en 20 regiones del país.

Municipios

Los municipios son la entidad más básica de la división político-administrativa del país. Entre otras cosas, los gobiernos locales son responsables de diseñar los Planes Municipales de Desarrollo, así como de decidir sobre la planificación del uso del suelo, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

INCODER

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura, pero cuenta con autonomía financiera y administrativa. Su principal responsabilidad es la de coordinar el Sistema Nacional de Reforma Agraria, y definir e implementar estrategias para fomentar la agricultura sostenible y el desarrollo de la ganadería. Se encarga de la administración de la tierra pública y sirve como un coordinador importante de los esfuerzos intrasectoriales institucionales encaminados a mejorar las condiciones del sector rural. El INCODER maneja los casos de restitución de tierras que no están relacionados con el conflicto armado interno.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC–

El IGAC es la agencia nacional encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica del país. También es la agencia de catastro y, como tal, es responsable de la elaboración y el mantenimiento del Catastro Nacional y de la consolidación del inventario de los tipos de suelo. Lleva a cabo proyectos de investigación geográfica en apoyo a la estrategia de desarrollo territorial.

Es importante destacar el hecho de que también hay varios municipios que ejecutan su propia base de datos de catastro, y como Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia, cuentan con oficinas de catastro en su estructura de gobierno municipal. Aunque son administrativamente independientes, siguen las normas y los reglamentos técnicos establecidos por el IGAC, que a su vez es el responsable de supervisar su cumplimiento.

Superintendencia de Notariado y Registro

Aunque goza de autonomía financiera y administrativa, la Superintendencia le reporta al Ministerio de Justicia. Es responsable de la administración del Registro de la Propiedad, y a su vez de la supervisión de todos los Notarios en el país.

Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones/Asociaciones Internacionales

Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC-

SAC es la asociación del gremio más sobresaliente de la agricultura y la ganadería en el país. Está conformada por los productores de bienes agrícolas, ganaderos, empresas madereras y otros profesionales del sector productivo rural.

Federación Colombiana de Ganaderos –FEDEGÁN-

FEDEGÁN es la asociación más importante de los ganaderos. Reúne, como afiliados, a la mayoría de las asociaciones regionales y municipales de ganado en el país, así como otros negocios relacionados con el sector de la cría de ganado.

Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-

Representa los pueblos indígenas en el país, lo que representa alrededor del 2% de la población nacional. Promueve la participación de los pueblos indígenas en los procesos nacionales de formulación de políticas y busca el reconocimiento social e institucional de su identidad étnica y su cultura.

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC-

ANUC reúne a los pequeños agricultores en una estructura federativa, con el objetivo de servir como una organización representativa, proporcionar capacitación y asesoramiento jurídico. Cuenta con representantes en 13 zonas del país.

Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina –ANZORC-

ANZORC reúne alrededor de 50 organizaciones campesinas que comparten el objetivo de promover la creación de Áreas de Reserva para los Campesinos⁶² en el país.

DeJusticia

DeJusticia es un centro de pensamiento jurídico que en los últimos años ha incluido la restitución de tierras dentro de sus ámbitos de acción. Son ampliamente conocidos por su activismo legal en busca de la consolidación de las instituciones democráticas en el país.

Grupo Semillas

Organización no gubernamental local que trabaja con asociaciones de indígenas, afro-colombianos y campesinos para la protección y administración de sus tierras y territorios, la biodiversidad, los recursos naturales y el desarrollo sostenible. Han investigado ampliamente las cuestiones relacionadas con los derechos de la tierra y desarrollo rural.

⁶²Una figura legal que establece restricciones a la propiedad de la tierra y su enajenación con el fin de apoyar la economía de los pequeños agricultores.

UNDP- PNUD

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo utiliza su red mundial para ayudar al sistema de las Naciones Unidas y a sus asociados a generar sensibilización sobre las cuestiones de desarrollo y para verificar los avances alcanzados. Su Informe sobre Desarrollo Humano de 2011 se dedicó a los temas referentes a la tierra y al desarrollo rural del país y actualmente implementan esfuerzos para avanzar sobre sus recomendaciones.

Apéndice 4 - Mecanismos de resolución de disputas

Si, como está previsto, los esfuerzos de desminado se vinculan a la estrategia de restitución de tierras, los Tribunales de Restitución de Tierras abordarán todas las disputas sobre las tierras despojadas, tal como se describió anteriormente. Sin embargo, existe una gran posibilidad de que en algunos casos la detección/desminado se vayan a llevar a cabo en zonas en donde aún no han sido desplegadas las actividades de restitución de tierras, o de que ciertos conflictos relacionados con las tierras liberadas no vayan a ser incluidos dentro del marco de las competencias de la Unidad de Restitución de Tierras. En estos casos, existen otros mecanismos que pueden ser utilizados con el fin de abordar los conflictos por las tierras. En este apéndice se señalan los principales mecanismos formales e informales de resolución de conflictos de tierras en las zonas afectadas por las minas/Remanentes Explosivos de Guerra.

En términos generales, las instituciones colombianas han clasificado los mecanismos de resolución de conflictos como formales y no formales. Los mecanismos formales de resolución de conflictos se refieren a aquellos que son reconocidos por la legislación nacional y los mecanismos no formales derivan su fuerza de las instituciones sociales y la cohesión de la comunidad.

Dependiendo del tema y de las circunstancias, las partes involucradas y su simetría o asimetría de poder, uno de los mecanismos será probado mejor que otro con el fin de garantizar un acuerdo justo.

Uno de los mecanismos no formales más importantes de la resolución de conflictos en las zonas rurales es aquel que es ejercido por las Juntas de Acción Comunal. Estas son organizaciones cívicas y comunitarias integradas voluntariamente por los residentes de un municipio que comparten un interés común en la armonía comunitaria y en el desarrollo sostenible. Estas organizaciones tienen un estatus legal, y aunque sirven para otros fines dentro de la vida municipal, por lo general son la primera instancia a la que asisten dos miembros de la comunidad con el fin de resolver un conflicto o disputa pacíficamente, sin tener que acudir a las autoridades judiciales o administrativas. Uno de los miembros de la junta, por lo general su presidente, tratará de mediar el conflicto y llegar a una solución, sin embargo sus resultados no son vinculantes para las partes y el mediador no tiene facultad legal para hacer cumplir el acuerdo propuesto. Por lo tanto, si una de las partes no está satisfecha con el acuerdo, habrá que recurrir a los mecanismos formales.

Dentro de los mecanismos formales, la legislación colombiana distingue entre los mecanismos jurisdiccionales y lo no jurisdiccionales, en los que los primeros se refieren a aquellos que pasan por el sistema de justicia ordinaria⁶³ y los segundos a los que apelan a mecanismos alternativos de resolución y que también son reconocidos por la legislación nacional.

Tal vez la autoridad jurisdiccional más importante en el ámbito municipal en materia de propiedad es la Oficina de Inspección de la Policía; un órgano administrativo que reporta a la Oficina del Alcalde local. Los inspectores de policía son elegidos por el Consejo Municipal y actúan como garantes del orden público en la ciudad. Aunque también son responsables de otros temas, tales como el espacio público, la violencia doméstica y el medio ambiente, cuando se trata de conflictos sobre los derechos de propiedad, ellos ejecutan dos procedimientos muy importantes – Los procesos de Perturbación de Posesión y el Desalojo por Ocupación *de facto*.

1. Proceso de Perturbación de Posesión: los procedimientos realizados para hacer frente a la perturbación de las posesiones varían de acuerdo a cada Código de Policía Departamental, pero en esencia todos tienen por objeto evitar la violencia y la restauración del pleno ejercicio de los derechos de propiedad cuando éstos han sido impugnados y carezcan de fundamento legal. El procedimiento también es de carácter general y comienza con una inspección visual de la tierra por la Oficina de Inspección de la Policía y dos expertos que

⁶³Estos se ocupan de las cuestiones relativas a una de sus competencias temáticas jurisdiccionales: Constitucionales, Ordinarias, Administrativas o disputas de derecho público y las jurisdicciones especializadas – Los Tribunales Militares.

posteriormente elaboran un documento de evaluación técnica. Este documento se envía después a la parte acusada para su respuesta. Después de la respuesta, si los derechos de propiedad deben ser protegidos, se dan órdenes para restablecer la situación a como estaba antes de que se produjera la perturbación. Si no, el caso es desechado. Este procedimiento se suele utilizar para resolver las disputas fronterizas.

2. Desalojo por Ocupación *de facto*: Los procesos de Desalojo por Ocupaciones *de facto* se ejecutan cuando alguien ha sido privado *de facto* de sus derechos de propiedad sin su consentimiento o la orden de una autoridad competente. La institución concede tres días a la Oficina de Inspección de la Policía para restablecer las condiciones existentes antes de la invasión ilegal de la propiedad. Al igual que con los procedimientos de Perturbación de Posesión, las medidas adoptadas por la Oficina de Inspección de la Policía durante la ejecución de los procedimientos de desalojo son provisionales y pueden ser impugnadas y anuladas por decisiones judiciales posteriores.

La legislación colombiana reconoce los diferentes tipos de derechos de tenencia y también los diferentes procesos judiciales para garantizarlos. En contraste con los procedimientos descritos anteriormente, éstos siguen los trámites procesales de Derecho Civil ordinario, y por lo tanto son más costosos en términos de dinero y de tiempo. Los Procedimientos de Reivindicación, Restitución de Tenencia y Declaración de Posesión están diseñados específicamente para proteger los derechos a la propiedad, tenencia y posesión, respectivamente⁶⁴.

También en el ámbito municipal, las *Casas de Justicia* representan otra alternativa para hacer frente a los conflictos sobre los derechos sobre la tierra. Estas funcionan como centros de coordinación inter-institucional, en donde los representantes de diversas instituciones gubernamentales y de la sociedad civil ofrecen orientación y asesoramiento en la resolución de conflictos e implementan mecanismos formales e informales para resolver las disputas. Las Casas de Justicia se encuentran en todos los departamentos y municipios que han hecho una solicitud al Ministerio de Justicia debido al alto número de disputas de la comunidad y al nivel de vulnerabilidad de sus comunidades; actualmente hay 65 centros ubicados en 56 regiones del país.

Algunas de las instituciones presentes en las Casas de Justicia que proporcionan orientación e implementan mecanismos de resolución de conflictos son Centros Universitarios de Derecho, que, por ley, proporcionan representación legal sin costo; Jueces de Paz, popularmente elegidos por sus comunidades para realizar procedimientos Comunitarios de Justicia, también sin costo alguno; y Conciliadores de Equidad, certificados y supervisados por el Ministerio de Justicia para participar en la mediación pacífica de los conflictos comunales.

Por último, los mecanismos no jurisdiccionales incluyen la práctica de los Mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos -MRAC- que incluyen transacción, mediación, composición amistosa, conciliación y arbitraje.

La naturaleza de los MRAC se apoya en el hecho de que por Constitución, los ciudadanos comunes pueden ejercer transitoriamente la facultad de administrar la justicia, y en consecuencia pueden tomar decisiones basadas en el derecho o en la equidad, en los términos que determine la legislación nacional. La esencia de estos mecanismos es la voluntad de resolver un conflicto compartido por dos partes que compiten por su cuenta, acudiendo a un tercero, o mediante la firma de un contrato de transacción en función de la naturaleza del conflicto.

La transacción o acuerdo directo es el mecanismo más simple de los MRAC. De acuerdo con su contenido, dos o más personas manejan su controversia de forma independiente, sin la interferencia de un tercero. El acuerdo alcanzado se deposita en un contrato de transacción. Al igual que en otros MRAC, existen límites en la medida de lo que puede ser acordado, y a su vez lo que se puede conceder, por tanto, los derechos fundamentales (libertad, derechos laborales, seguridad) no se verán afectados por la aplicación del Mecanismo de Transacción.

⁶⁴Corte Constitucional Colombiana, Decisión T-423/10

En la mediación, un tercero, voluntariamente elegido por los involucrados en el desacuerdo, facilita la resolución del conflicto. Al escuchar a las partes interesadas y teniendo en cuenta sus intereses, el mediador propone formas equitativas para resolver la discrepancia. El resultado se deposita en un documento llamado un *Compromiso*, que debe ser formalizado ante el Notario.

Al aplicar Amigable Composición, las personas involucradas en el conflicto delegan a un tercero la facultad de establecer los criterios para garantizar el cumplimiento del contrato legal que dio origen al conflicto; la decisión tendrá una fuerza obligatoria para las partes involucradas. En contraste con otros MRAC, para utilizar Amigable Composición, el conflicto debe haber sido provocado por diferencias en la interpretación de un contrato legal.

De acuerdo a la legislación colombiana, las conciliaciones pueden ser judiciales si se llevan a cabo dentro de un proceso judicial o extrajudicial si se ejecutan antes o independientemente de un proceso judicial. Aunque en esencia son muy similares a algunos procesos de mediación o de composición amistosa, las conciliaciones extrajudiciales han sido objeto de la regulación legal, y como tales han sido provistas de unas características especiales en cuanto al proceso, sus participantes y los efectos de sus resultados.

Por un lado, las conciliaciones extrajudiciales son obligatorias en la mayoría de los procedimientos civiles, públicos y derecho de familia. Las partes se convocan por el conciliador y tienen el deber de asistir al procedimiento. Las conciliaciones pueden llevarse a cabo en centros especializados de conciliación (aprobado por el Ministerio de Justicia), oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo, en Personerías Municipales, con Agentes Regionales del Ministerio Público, en las Oficinas del Notario, Facultades de Derecho, y en una gran variedad de otras autoridades locales. Por lo general, el conciliador es un abogado⁶⁵, y todos deben haber sido acreditados y registrados como tal en el Ministerio de Justicia. Cuando se llega a un acuerdo, se incluyen su contenido en un acta que tiene un valor legal. Si el procedimiento se lleva a cabo en una Facultad de Derecho o ante un Funcionario Público con competencias conciliadoras, el proceso será gratuito, los Notarios y los centros privados de conciliación pueden cobrar una tarifa en función del valor de la transacción.

Por último, las conciliaciones judiciales se llevan a cabo ante un juez (que actúa como conciliador), como parte de un proceso judicial y se deciden por una sentencia o una decisión.

⁶⁵En los casos en que el procedimiento se lleva a cabo por un estudiante de derecho de último año, o en un centro de conciliación aprobado por el Ministerio de Justicia, o cuando el Personero Municipal, o el Notario no es un profesional en derecho, puede que este requisito no se respete.