



**PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA PREVENCIÓN EN MATERIA DE DERECHOS
HUMANOS Y ASUNTOS ÉTNICOS**

CENTRO DE ATENCION Y ASISTENCIA A VICTIMAS DE LA VIOLENCIA

**EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA
Segundo Informe de Seguimiento**

Bogotá, Junio de 2012



EL DESMINADO HUMANITARIO EN COLOMBIA
Segundo Informe de Seguimiento

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA
Procuradora Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos
Étnicos

SAUL EMIR RAMÍREZ QUESADA
Coordinador Centro de Atención y Asistencia a Víctimas de la Violencia



CONTENIDO	Pág.
Presentación	4
El desminado humanitario por civiles en la legislación colombiana	6
El Informe del Procurador General sobre desminado humanitario en Colombia	10
Respuesta del Gobierno nacional al informe del Procurador General de la Nación sobre desminado humanitario	13
Las Naciones Unidas y el desminado humanitario por civiles	18
El Comité Internacional de la Cruz Roja y el desminado humanitario por civiles	21
La Campaña Internacional de Acción Contra Minas y el desminado humanitario por civiles	24
Concepto del Dr. Manuel José Cepeda Espinosa	26
Concepto de Dr. Salvador Herencia Carrasco	30
Acciones del Gobierno nacional frente al Informe de la Procuraduría	32
Evaluación de la Procuraduría General de la Nación	41
Recomendaciones	52



Presentación

La Procuraduría General de la Nación, en cumplimiento de los numerales 1º; 2º y 5º del artículo 277 de la Constitución Política hizo seguimiento al Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal PAICMA y de manera especial a las acciones encaminadas a poner en marcha el desminado humanitario por civiles.

Como resultado del seguimiento preventivo, referido, la Procuraduría presentó en el mes de enero de 2012, en el marco de la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal, un informe que consignaba las preocupaciones que le asistían por los riesgos que las personas civiles pudieran correr en desarrollo de acciones de desminado humanitario estando incurso el conflicto armado.

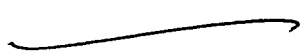
El 2 de mayo de 2012, luego de una solicitud de la Procuraduría General de la Nación, el Gobierno nacional, a través del PAICMA, presentó informe sobre las acciones adelantadas en relación con las recomendaciones formuladas por este ente de control y días más tarde, allegó conceptos emitidos por organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y algunos juristas interesados en el desminado humanitario por civiles.

Por último, el Gobierno nacional, en sesión de la CINAMAP, celebrada el 16 de mayo de 2012 presentó los estándares nacionales adoptados con el fin de garantizar, la seguridad de las personas civiles que intervendrán en el desminado humanitario y fijó el mes de agosto de 2012 como fecha de inicio de las labores de desminado humanitario con personas civiles.



Como resultado de la evaluación del documento presentado por el Gobierno nacional, de los conceptos allegados, de las acciones adelantadas y en desarrollo de la función de garante de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en territorio colombiano, la Procuraduría General de la Nación presenta a consideración de la sociedad colombiana el segundo informe de seguimiento al Programa Presidencial de Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Sea la oportunidad para destacar la labor adelantada por la Procuradora Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos, Paula Andrea Ramírez Barbosa y del Coordinador del Centro de Atención y Asistencia a Víctimas de la Violencia, Saúl Emir Ramírez Quesada, en el seguimiento a las labores de desminado humanitario.



ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación



1. El desminado humanitario por civiles en la legislación colombiana

En cumplimiento de lo dispuesto en la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa de 1997) Colombia asumió la obligación internacional de destruir - o asegurar la destrucción - de todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible.

Igualmente, el Estado colombiano asumió la obligación de identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se tenga conocimiento o se sospeche que hay minas antipersonal, y adoptar todas las medidas necesarias para que todas las minas antipersonal en zonas minadas bajo su jurisdicción o control tengan el perímetro marcado, estén vigiladas y protegidas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles, hasta que todas las minas antipersonal contenidas en dichas zonas hayan sido destruidas.

Colombia ha venido cumpliendo con las obligaciones asumidas con la ratificación de la Convención de Ottawa. Es así como destruyó los campos minados bajo su control y en la actualidad adelanta acciones de desminado humanitario con el Batallón de Ingenieros No. 60 Coronel Gabino Gutiérrez, el cual, desde el año 2005, realiza labores de desminado humanitario en todo el territorio nacional. En la actualidad, el Batallón cuenta con nueve pelotones (27 unidades de desminado humanitario con técnica manual) y tres máquinas barreminas donadas a Colombia por el gobierno de Japón.¹

¹ <http://www.mineactionstandards.org/> (Página consultada el 20 de octubre de 2011).



Con el fin de aumentar la capacidad instalada de desminado humanitario en el país y de cumplir con las obligaciones contraídas por Colombia como Estado Parte de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, el Gobierno Nacional promovió en el Congreso de la República, la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales realizaran de manera subsidiaria labores de desminado humanitario.

Resultado de dicha gestión fue el artículo 9 de la Ley 1421 de 2010. Norma que dispuso lo siguiente:

Actividades de Desminado humanitario por organizaciones civiles.
Con el propósito de garantizar el goce efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las comunidades afectadas por la violencia armada en Colombia, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, adoptará las medidas necesarias sobre la base de estándares internacionales y los principios humanitarios para reglamentar las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles. La Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra Minas Antipersonal, dentro de la naturaleza específica de su actividad, avalará las organizaciones civiles que sean certificadas para realizar actividades de desminado humanitario en el territorio nacional.

Parágrafo. Las excepciones legales otorgadas al Ministerio de Defensa Nacional en la Ley 759 de 2002 serán extensivas a las



organizaciones civiles que coadyuven la labor de desminado humanitario en desarrollo exclusivo del traslado de las minas antipersonal en cumplimiento de planes de destrucción y exclusivamente con este propósito.

El artículo 9o de la Ley 1421 de 2010, fue reglamentado por el Decreto 3750 de 2011. Decreto que dispuso que las organizaciones civiles de desminado humanitario estarán obligadas a observar la normativa vigente en materia laboral, ambiental, penal y de seguridad industrial. Así, éstas deberán vincular a su personal mediante contratos laborales que cumplan con la legislación laboral colombiana. De la misma forma, dispuso que las organizaciones civiles de desminado humanitario tengan que constituir de manera complementaria una póliza de seguro de vida y accidentes, que cubra el riesgo por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes, asociadas al desarrollo de tales actividades. En materia contractual, el Gobierno Nacional dispuso que no exista ningún tipo de relación contractual entre el Estado colombiano y las personas vinculadas laboralmente a las organizaciones civiles de desminado.

De conformidad con el artículo 6° del Decreto 3750 de 2011, es función de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario, la cual está integrada por el Ministro de Defensa Nacional, el Inspector General de las Fuerzas Militares y el Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará progresivamente desminado humanitario.



La Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario para determinar las zonas del territorio nacional donde se realizará progresivamente el desminado humanitario debe tener en cuenta los siguientes criterios: i) seguridad; ii) contaminación con minas antipersonal; iii) información del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo; y iv) la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares.



2. El Informe del Procurador General sobre desminado humanitario

En sesión del 19 de enero de 2012 de la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersonal (CINAMAP), la Procuraduría General de la Nación presentó un informe en donde advirtió sobre los riesgos y responsabilidades que puede acarrear para el Estado colombiano el uso de civiles en labores de desminado humanitario en situación de conflicto armado.

En dicho informe se afirmó que la utilización de personas civiles en desminado humanitario, estando en curso el conflicto, implica que ellas participen de la confrontación armada aunque esta participación pueda ser considerada como una participación indirecta en las hostilidades.

En esta medida, consideró la Procuraduría que el Gobierno Nacional debería abstenerse de fomentar y permitir la participación de civiles en desminado humanitario mientras persista el conflicto armado, pudiendo en su lugar fortalecer y ampliar los pelotones de desminado de la Fuerza Pública, tal como se estableció en el documento CONPES 3767 de 2009.

Consideró la Procuraduría en esa ocasión que si bien, los civiles no estarían renunciando a la inmunidad establecida por el Derecho Internacional Humanitario y en consecuencia los actores armados ilegales no podrían en ningún momento atacarlas, no por ello estarían libres de riesgos, máxime cuando estos grupos armados se han caracterizado por hacer caso omiso del Derecho Internacional Humanitario.



El Jefe del Ministerio Público consideró que el desminado humanitario por parte de personas civiles en medio del conflicto podría generar responsabilidad extracontractual para el Estado colombiano al exponerlos a un riesgo excepcional. Observó la Procuraduría que el desminado humanitario por civiles también podría configurar responsabilidad internacional del Estado en materia de derechos humanos en el ámbito de los sistemas regionales y universales de derechos humanos por omisión del deber de garantía.

Por lo anterior, la Procuraduría en dicho informe formuló las siguientes recomendaciones:

- ✓ Que el Gobierno nacional fortalezca la capacidad técnica y presupuestal de la Fuerza Pública para que continúe con la implementación de los pelotones de desminado humanitario, toda vez que es el escenario natural desde donde deben realizarse dichas labores.
- ✓ Que el Gobierno nacional solicite una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de si puede un Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y que se encuentra en conflicto armado interno utilizar civiles para el desminado humanitario sin incurrir en violación de la Convención ya citada.
- ✓ Que la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal CINAMAP, estudie las responsabilidades disciplinarias, penales y fiscales en que pudieran incurrir los funcionarios públicos que por



sus acciones u omisiones generen perjuicios por el uso de desminadores civiles estando en curso el conflicto armado.



3. Respuesta del Gobierno nacional al informe del Procurador General de la Nación sobre desminado humanitario

El 2 de mayo de 2012, luego de una solicitud de la Procuraduría General de la Nación, el Gobierno nacional, a través del PAICMA, presentó informe sobre las acciones adelantadas en relación con las recomendaciones formuladas por este ente de control y días más tarde, allegó conceptos emitidos por algunos juristas, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales interesadas en que personas civiles adelanten labores de desminado humanitario.

En el informe citado, el Gobierno nacional informa que está trabajando en la apropiación de los recursos necesarios para continuar el fortalecimiento del Batallón de Ingenieros No.60, con el fin de continuar ampliando el número de pelotones de Desminado Humanitario de acuerdo con lo dispuesto por el documento CONPES 3567 de 2009 y el documento de Solicitud de Extensión a los Plazos de Artículo 5, aprobado por los Estados Parte de la Convención de Ottawa en 2010.

En relación con la recomendación de la Procuraduría, en el sentido de solicitar una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre si la utilización de civiles en desminado humanitario en medio de un conflicto armado es acorde con la Convención Americana de Derechos Humanos, el Gobierno nacional consideró que no era pertinente hacerlo. En oficio de la Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 29 de marzo de 2012, dirigido al Director del PAICMA se afirma que la Corte



Interamericana de Derechos Humanos no tendría competencia para pronunciarse sobre la participación de civiles en labores de desminado humanitario durante el conflicto armado.²

Concluye el Ministerio de Relaciones Exteriores que:

“En cuanto al juicio de conveniencia, este Ministerio estima que no es pertinente ni necesario acudir al Sistema Interamericano, concretamente a la Corte en un procedimiento de opinión consultiva, para esclarecer si la participación de civiles en labores de desminado humanitario vulnera o no el Derecho Internacional Humanitario. Por una parte, porque el marco normativo en que se desenvuelve el conflicto armado interno ya ha sido determinado por las normas de Derecho Internacional Humanitario vinculantes para Colombia y el ordenamiento jurídico nacional. Por otra parte, porque las iniciativas relativas al desarrollo del conflicto armado deben, en la medida de lo posible, ser definidas nacionalmente”³

El Gobierno nacional, respecto de la consideración de la Procuraduría en el sentido de que el Gobierno Nacional debería abstenerse de fomentar y permitir la participación de civiles en desminado humanitario mientras persista el conflicto armado, pudiendo en su lugar fortalecer y ampliar los pelotones de desminado de la Fuerza Pública, indicó que la ejecución de tareas de Desminado Humanitario por organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia no es

² Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficio DVAM/DIDHDGAIID No. 20779/0901 de fecha 29 de marzo de 2012.

³ Ibidem



violatorio de la Constitución o los tratados internacionales, y no compromete por sí solo la responsabilidad del Estado.

Finalmente, el Gobierno nacional informó que atendiendo las recomendaciones de la Procuraduría General dispuso:

- 1. Continuar con las acciones tendientes al fortalecimiento del Batallón de Ingenieros NO.60 con el fin de continuar ampliando el número de pelotones de Desminado Humanitario de acuerdo con lo dispuesto por el documento CONPES 3567 de 2009 y el documento de Solicitud de Extensión a los Plazos de Artículo 5.*
- 2. Fortalecer los requisitos que deben presentar las organizaciones no gubernamentales que soliciten la acreditación por parte del gobierno nacional para desarrollar tareas de Desminado Humanitario (Estándar Nacional de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario).*
- 3. Aumentar los requisitos de experticia y capacitación del personal miembro de las organizaciones no gubernamentales que busquen desarrollar tareas de Desminado Humanitario en Colombia (Estándar Nacional de Entrenamiento para el Desminado Humanitario y Programa de Información relacionado con la contaminación con minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados, municiones sin explotar impartido por la Escuela de Ingenieros del Ejército Nacional).*



4. *Identificar las zonas para el desarrollo de las tareas de desminado humanitario según las condiciones seguridad; contaminación con minas antipersonal de acuerdo a la información recopilada por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares, con el fin de apoyar lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 en lugar de la Política Nacional de Consolidación.*

5. *Fortalecer los mecanismos contemplados para la identificación, concertación y selección de zonas para la asignación de tareas de Desminado Humanitario (Estándar de Asignación de Tareas de Desminado Humanitario).*

6. *Fortalecer los mecanismos de supervisión y vigilancia en terreno relativos a la calidad de las operaciones de Desminado Humanitario y condiciones de seguridad (Estándar Nacional de Gestión de Calidad para el Desminado Humanitario y Directiva Ministerial para el monitoreo de las condiciones de seguridad).*

7. *Fortalecer los términos técnicos que rigen las actuaciones en terreno de las organizaciones no gubernamentales que soliciten acreditación para el desarrollo de las tareas de Desminado Humanitario (Estándares Nacionales de Estudio No Técnico, Estudio Técnico y Despeje con técnica manual).*



8. Elaborar estándares nacionales adicionales para regular la actividad en terreno de las organizaciones no gubernamentales acreditadas por el gobierno nacional (Estándar Nacional de Enlace Comunitario, de Gestión de Información, de Apoyo Médico y Evacuación, de Protección y Manejo del Medio Ambiente, de Investigación de Accidentes, de Sistemas de Marcación de Peligros entre otros).

9. Buscar el acompañamiento del Ministerio Público, las autoridades locales y la sociedad civil para la implementación de la política de asignar tareas de desminado humanitario a organizaciones no gubernamentales expertas en la materia.



4. Las Naciones Unidas y el desminado humanitario por civiles

El Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas UNMAS en una nota técnica de 8 de febrero de 2012, elaborada con ocasión del Informe de la Procuraduría manifestó que:

“Generalmente los militares no cuentan con los mismos estándares y procesos de calidad utilizados por las organizaciones civiles dentro del marco promovido por el Sistema de Naciones Unidas. La naturaleza propia del Desminado Humanitario es que sea civil y en este contexto los militares han jugado un papel limitado.

*En relación al aporte militar en el Desminado Humanitario en el mundo, su contribución generalmente ha sido a través de operaciones de mantenimiento de paz y en situaciones de post-conflicto. Hasta donde conocemos no tenemos referencias en el mundo sobre fuerzas militares haciendo Desminado Humanitario en un escenario de conflicto, como consecuencia al no ser actores neutrales e imparciales se podrían generar confusiones. Las fuerzas militares no son el actor natural para cumplir actividades humanitarias³, porque el Desminado Humanitario no puede entenderse solamente como un problema de remoción de minas, sino que es más complejo e implica algunos pasos diferentes que requieren una experticia técnica y un trabajo humanitario al nivel de la comunidad”.*⁴

⁴ El Desminado Humanitario en Colombia, Nota Técnica, 8 de febrero de 2012 sobre el Informe de la Procuraduría el Desminado Humanitario en Colombia.



Agrega UNMAS que la experiencia internacional ha demostrado que los civiles son mejor aceptados como actores humanitarios, y han demostrado ser más costoeiciente y que no todas las minas en Colombia representan valor táctico y estratégico para los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.⁵

Por último, UNMAS afirma que:

“Una preocupación adicional es que los argumentos incluidos en el informe de la Procuraduría podrían hacerse extensivos a otros actores de la acción humanitaria operando en el terreno. Al ser aplicables las opiniones del Informe de la Procuraduría en lo referente al tema de Derechos Humanos, es nuestra preocupación que se pueda impactar negativamente otros esfuerzos humanitarios.

Bloquear el desarrollo del Desminado Humanitario Civil en esta etapa del proceso significaría un retraso de varios años para el sector, poniendo en riesgo los esfuerzos de la cooperación, la investigación y el desarrollo del sector, así como también comprometería seriamente los objetivos del gobierno de cumplir con los compromisos contraídos en el marco de la Convención de Ottawa. Aún más, invocar la preocupación sobre los Derechos Humanos en relación a los desminadores civiles, incluso cuando las medidas preventivas razonables son tomadas, implicaría el cuestionamiento de años de trabajo realizado alrededor del mundo por todas las organizaciones involucradas en el Desminado Civil, por el

⁵ Ibídem



Sistema de las Naciones Unidas y por todos los países donantes que han apoyado la acción humanitaria civil contra las minas”.⁶

⁶ Ibídem



5. El Comité Internacional de la Cruz Roja y el desminado humanitario por civiles

El Comité Internacional de la Cruz Roja CICR en documento titulado: *Elementos de análisis, en materia de derecho internacional humanitario, sobre los planteamientos del Documento de la Procuraduría 'El Desminado humanitario en Colombia'*⁷ de 30 de abril de 2012 presenta por primera vez su posición frente a la participación de civiles en labores de desminado humanitario en situación de conflicto armado.

El CICR en relación con la afirmación de la Procuraduría de que la utilización de personas civiles en desminado humanitario, estando en curso el conflicto, implica que ellas participen de la confrontación armada porque contribuyen a debilitar el esfuerzo de guerra de los grupos armados ilegales y contribuyen a su vez a fortalecer el esfuerzo de guerra del Estado, afirmó que (...)

“... en términos estrictamente técnicos, esta valoración no debiera hacerse de forma generalizada ya que está diseñada para evaluar cada situación concreta por separado. Es decir, la participación de civiles en las actividades de desminado no debiera calificarse, per se, como un acto de participación directa en las hostilidades y, por lo mismo, como generador de la pérdida de protección de los mismos contra los efectos de los ataques a la luz del DIH, toda vez que se tendrían que evaluar las

⁷ Elementos de análisis, en materia de derecho internacional humanitario, sobre los planteamientos del Documento de la Procuraduría 'El Desminado humanitario en Colombia', 30 de abril de 2012.



circunstancias de tiempo y lugar y los criterios de la participación anteriormente mencionados.

*De allí que un civil participaría o no directamente en las hostilidades, perdiendo o no la inmunidad que le corresponde contra los efectos de los ataques, luego de concretarse las evaluaciones del caso de acuerdo a los criterios antes citados y, por lo tanto, no quedaría en una zona gris de participación "indirecta" (sic) tal como lo plantea la Procuraduría."*⁸

Agrega el CICR que (...)

*"Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que una posible participación en las hostilidades debe ser considerada en observancia de las circunstancias propias de cada situación y de las obligaciones Estatales de protección de la población civil, en cualquier caso, a propósito de actividades de desminado humanitario por parte de civiles deberá evaluarse y tenerse siempre presente la necesidad de adoptar medidas preventivas y de seguridad."*⁹

"Tales medidas deberán ser razonables y ajustadas a los posibles peligros, y aplicarse después de una evaluación acuciosa de la pertinencia de los criterios establecidos para estudiar las zonas que permitan el despliegue de actividades de desminado de cualquier tipo (v.gr. militar o civil) en condiciones de seguridad propicias.

⁸ Ibidem

⁹ Ibidem



*"Una vez aplicados los criterios, y en la eventualidad de que pudiesen surgir situaciones que comprometan la seguridad de las personas que hacen parte de los procesos de desminado, debieran adoptarse a su vez medidas para salvaguardar la protección de la población civil circundante, así como en perspectiva de un eventual replanteamiento de la continuidad de las actividades de desminado en una zona específica afectada. En otras palabras, la decisión de realizar desminado (sea por civiles o por parte de las fuerzas públicas) debiera ajustarse en cualquier caso a las circunstancias de orden público de cada zona particular, para lo cual será necesario una evaluación constante y periódica de las condiciones de seguridad existentes."*¹⁰

¹⁰ Ibidem



6. La Campaña Internacional de Acción Contra Minas y el desminado humanitario por civiles

La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas ICBL y su miembro de la Campaña Colombiana Contra Minas, en comunicación dirigida al Director del Programa Presidencial de Acción Integral contra las Minas Antipersonal manifestaron su preocupación por el informe de la Procuraduría.

La ICBL manifestó que el informe parecía socavar años de esfuerzos encaminados a aumentar La capacidad de Colombia para limpiar sus zonas minadas de manera rápida, de conformidad con su obligación en virtud de la Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal Minas Antipersonal y su Destrucción.¹¹

La ICBL afirma que el Tratado de Prohibición de Minas obliga a cada Estado Parte a hacer todo lo posible para identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sabe o se sospecha que hay minas colocadas con el fin de limpiarlas lo mas pronto posible.¹²

La ICBL afirma que Colombia debe hacer todo lo posible para aumentar su capacidad de remoción de minas permitiendo que organizaciones civiles de desminado puedan actuar de conformidad con lo establecido en la Ley 1421, en el

¹¹ International Campaign to Ban Landmines, Comunicación de 12 de abril de 2012, suscrita en inglés.

¹² Ibídem



Decreto 3750 de 2011 y en las normas y procedimientos establecidos por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario.¹³

Por último, entre otras consideraciones, la ICBL dice que las organizaciones civiles de remoción de minas se desplegarían sólo cuando la seguridad lo permite, en las zonas donde los grupos no estatales armados ya no están activos y donde las minas terrestres no tienen ningún valor estratégico.

¹³ Ibídem



7. Concepto jurídico sobre el desminado civil humanitario en Colombia

El expresidente de la Corte Constitucional colombiana, el Dr. Manuel José Cepeda Espinosa en un documento titulado *“Concepto jurídico sobre el desminado civil humanitario en Colombia”* de fecha 12 de abril de 2012, manifestó que:

“la cuestión de la responsabilidad del Estado por las actividades de desminado humanitario depende de las condiciones en que éste sea realizado. Por ello, es necesario contemplar escenarios diferentes de desarrollo del desminado humanitario. En el primer escenario, bajo determinadas circunstancias, específicamente aquellas identificadas por la Procuraduría General de la Nación, el Estado podría eventualmente ser responsable por ataques de grupos armados al margen de la ley contra civiles que realizan labores de desminado humanitario. En un escenario diferente, en el cual el Estado no sería responsable, es necesario cumplir con lo dispuesto en el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos, y los regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado, asegurando que se reúnan una serie de condiciones, que tienen que ver con la seguridad de las personas que realizan labores de desminado civil humanitario. En ese orden de ideas, la segunda conclusión de este concepto es que el desminado civil humanitario, bajo las condiciones previstas por el Decreto 3750 de 2011 y las garantías bajo las cuales éste será coordinado por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra



las Minas Antipersonal (PAICMA), no compromete la responsabilidad del Estado, siempre que estas condiciones y garantías sean seguidas.”¹⁴

Agrega el Dr. Cepeda que (...)

“La probabilidad de violar el principio de distinción se acentúa si el uso de civiles ocurre en zonas donde hay enfrentamientos entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación alerta sobre situaciones particulares en que las personas civiles que participan en operaciones de desminado humanitario pueden no estar “libres de riesgo”¹⁵

Sin embargo, hay circunstancias en que la participación de personas civiles en el desminado humanitario no desconocería el principio de distinción. La participación voluntaria de personas civiles, que son mayores de edad y consienten libremente en realizar actividades de desminado humanitario, en zonas donde no se llevan a cabo hostilidades entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley, y de tal forma que estos civiles no se exponen de manera directa al ataque de dichos grupos, no violaría el derecho internacional humanitario.”

En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado, el Dr. Cepeda considera que en el primer escenario el Estado es patrimonialmente responsable si utiliza

¹⁴ Concepto jurídico sobre el desminado civil humanitario en Colombia, Manuel José Cepeda Espinosa, 12 de abril de 2012.

¹⁵ Ibídem



civiles para llevar a cabo actividades de desminado humanitario en zonas donde se desarrollan hostilidades, de tal manera que sean identificados y atacados por grupos armados¹⁶ y concluye que (...)

“... en el primer escenario en el cual el elemento de la voluntariedad está ausente, la actividad representa un riesgo extraordinario y el estado no toma las medidas para minimizarlo o evitarlo, el informe de la Procuraduría General de la Nación es correcto en cuanto afirma que “se estaría generando un riesgo particular susceptible de generar responsabilidad estatal”. Pero la posibilidad de que surja esa responsabilidad estatal depende de tres factores: (i) el nivel del riesgo al que estarán sometidos los civiles que participan en desminado humanitario; (ii) el nivel de diligencia empleado por el Estado para evitar o minimizar los riesgos de daños contra esos civiles; y (iii) si las personas civiles que participan en desminado lo hacen de manera obligatoria o voluntaria.”¹⁷

En relación con la eventual responsabilidad internacional, el Dr. Cepeda afirma que (...)

“... la responsabilidad del Estado, tanto en el régimen del derecho administrativo colombiano como en el derecho internacional de los derechos humanos, se enfoca en los tres factores antes explicados. Es plausible que en ciertos casos con ciertas características, teniendo en

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem



cuenta esos tres factores, el Estado pueda ser responsable. Por eso es correcto afirmar, como lo hace la Procuraduría General de la Nación, que el Estado es responsable "si las circunstancias del caso llevan a que se compruebe que el Estado no concretó sus obligaciones de garantía."¹⁸

Finalmente, en el concepto en comento se insiste en que (...)

(1) No se viola el derecho internacional humanitario, y en particular el principio de distinción, si (i) en las actividades de desminado civil humanitario participan voluntariamente personas civiles, que (ii) son mayores de edad y (iii) consienten informada y libremente en realizar estas actividades, en (iv) zonas donde no se llevan a cabo hostilidades entre la Fuerza Pública y grupos armados al margen de la ley, y (v) de tal forma que estos civiles no se exponen de manera directa al ataque de dichos grupos.

(2) No es responsable el Estado, bajo el derecho interno o el derecho internacional de los derechos humanos, si (i) el nivel de riesgo al que se someten los civiles es mínimo, (ii) el Estado ejerce un gran nivel de diligencia y cuidado para evitar riesgos para los mismos y (iii) la actividad es llevada a cabo por las personas civiles de manera voluntaria y no obligatoria.¹⁹

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem



8. Concepto del Dr. Salvador Herencia Carrasco

El Dr. Salvador Herencia Carrasco, asesor de la Comisión Andina de Juristas en documento allegado por el PAICMA titulado “Comentarios Programa Presidencia de Desminado Colombia” de fecha 10 de febrero de 2012, manifestó que (...)

“si bien el DIH permite la participación de civiles en acciones de desminado, aun en el contexto de conflictos armados, el Estado tiene el deber de proteger y de evitar el riesgo innecesario de los civiles. La Procuraduría tiene razón en este aspecto dado que esta actividad es una actividad peligrosa que podría acarrear en responsabilidad del Estado por falla en el servicio, siempre y cuando el Estado no haya adoptado las salvaguardias necesarias.”²⁰

Afirma el Dr. Herencia Carrasco que:

“La recomendación en este caso es que los civiles participen en actividades de desminado, siempre acompañados por miembros de la fuerza pública, en zonas en las que el riesgo de que haya un posible enfrentamiento con grupos armados al margen de la ley sea mínimo. Las actividades de desminado en las que haya una presencia de dichos

²⁰ Comentarios Programa Presidencia de Desminado Colombia”, Herencia Carrasco Salvador, 10 de febrero de 2012



grupos, el desminado debería ser efectuado por integrantes de la fuerza pública.”²¹

²¹ Ibídem



9. Acciones del Gobierno nacional frente al Informe de la Procuraduría

Con ocasión del informe de la Procuraduría sobre desminado humanitario, el Gobierno nacional, mas allá de solicitar conceptos a organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sobre la participación de civiles en labores de desminado humanitario, impulsó y adoptó medidas encaminadas a que dichas labores se lleven a cabo con los mas altos estándares de acreditación, seguridad y asistencia para las personas que participarán en el desminado humanitario. Asimismo, llevó acciones destinadas a precaver eventuales responsabilidades en relación con el deber de garantía frente a los derechos humanos y frente a los daños que pudieran presentarse.

Estos esfuerzos se han materializado en los llamados estándares nacionales de desminado humanitario que han sido adoptados por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario en el mes de abril de 2012 y que fueron presentados ante la CINAMAP el 16 de mayo de 2012. Estándares que serán aplicados en todo el proceso que conlleva el desminado humanitario adelantado por personas civiles y que también se implementará en el desminado humanitario que adelantan las Fuerzas Militares.

Los estándares que a continuación se presentan corresponden a la versión 1.0 y se refieren al proceso de acreditación de organizaciones civiles de desminado, asignación de tareas de desminado y gestión de calidad para el desminado humanitario. Los estándares serán objeto de revisiones y actualizaciones continuas.



9.1. Proceso de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario.

El Estándar Nacional de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario *describe el proceso que debe cumplir toda organización civil para ser certificada por el Ministerio de Defensa Nacional y avalada por la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP para realizar actividades de Desminado Humanitario en Colombia.*²²

El Proceso de Acreditación comprende tres fases:

*La primera fase consiste en la evaluación de documentación relevante y apropiada suministrada por la Organización Civil de Desminado Humanitario OCDH, con el fin de que la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IDH) determine la capacidad de la organización en cuanto a su situación jurídica, la capacidad e idoneidad de la OCDH y de su personal para desarrollar actividades de desminado humanitario, cumpliendo lo establecido en los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario.*²³

La segunda fase consiste en el aval que otorga la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción Integral contra Minas Antipersonal a las OCDH que han sido

²² Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, Proceso de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, Versión 1.0, Fecha de entrada en vigencia 14 de abril de 2012.

²³ *Ibidem*



certificadas por el Ministerio de Defensa Nacional para realizar actividades de Desminado Humanitario en Colombia.²⁴

La tercera fase verifica que cada una de las unidades de la OCDH ha sido entrenada y dotada para ejecutar las actividades de desminado humanitario de manera idónea, segura, eficiente y eficaz.²⁵

Otro de los temas importantes, plasmado en el estándar nacional de acreditación es el relacionado con las obligaciones de las OCDH. De dichas obligaciones se destacan las siguientes:²⁶

- ✓ Responder por el pago de los salarios y prestaciones de todo el personal que emplee para el desarrollo de las actividades, así como garantizar que la celebración y ejecución de los subcontratos necesarios, no darán lugar al surgimiento de ningún tipo de vínculo laboral entre el personal subcontratado y las entidades públicas colombianas.
- ✓ Dar cumplimiento a las normas vigentes en relación con los aportes a pensión, salud y riesgos profesionales del personal que contrate conforme a la legislación laboral interna vigente.
- ✓ Asumir los costos de la operación así como todos los impuestos, tasas y similares que se deriven de la ejecución de su actividad.

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

²⁶ Ibidem



- ✓ Indemnizar y/o asumir todo daño que se cause a terceros, a bienes propios o de terceros, o al personal contratado para la ejecución del contrato, por causa o con ocasión del desarrollo del mismo.
- ✓ Mantener vigente durante la ejecución de las tareas de desminado humanitario, y de acuerdo con las obligaciones de ley, las pólizas de seguros de que trata el Decreto 3750 de 2011, expedida por compañía de seguros legalmente establecida que cubra los riesgos por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes de su personal, asociadas al desarrollo de tales actividades.
- ✓ Responder por cualquier tipo de reclamación, judicial o extrajudicial, que instaure, impulse o en la que coadyuve el personal o los subcontratistas contra entidades públicas colombianas por causa o con ocasión del desarrollo y ejecución de las tareas asignadas.
- ✓ Utilizar personal debidamente capacitado, entrenado, dotado y directamente empleado y monitoreado por Organismo de Monitoreo.

9.2. Asignación de Tareas para el Desminado Humanitario.

El Estándar Nacional de Asignación de Tareas para el Desminado Humanitario establece el proceso para identificar y asignar Tareas de Desminado Humanitario



a Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario (OCDH) y define las responsabilidades de las OCDH.²⁷

El estándar en comento dispone que el Desminado Humanitario deberá llevarse a cabo únicamente en zonas del territorio nacional dónde las condiciones de seguridad facilitan el acceso a las comunidades afectadas por MAP/AEI/MUSE de manera sostenible; y dónde recibir asistencia humanitaria es un derecho independiente, que no involucra a la población en la estrategia del Estado colombiano contra los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley.²⁸

También se dispone que la identificación de éstas zonas del territorio nacional, afectadas por MAP/AEI/MUSE deberá hacerse de manera concertada entre el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), la Inspección General de las Fuerzas Militares (IGFM) y el Programa Presidencial para la Acción contra Minas Antipersonal (PAICMA) en el seno de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IDH), con base en información de seguridad; contaminación con minas antipersonal; el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; y la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares.²⁹

Algunas de las responsabilidades y obligaciones a cargo de la Organización Civil de Desminado son las siguientes:³⁰

²⁷ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, Asignación de Tareas para el Desminado Humanitario, Versión 1.0, Fecha de entrada en vigencia 18 de abril de 2012.

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ibidem*



- ✓ Realizar únicamente Tareas de Desminado Humanitario que le hayan sido asignadas oficialmente por la IDH.
- ✓ La OCDH deberá desarrollar la Tarea de Desminado Humanitario asignada, conforme con sus Procedimientos Operacionales aprobados por la IDH, los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, los Estándares Internacionales de Acción Integral contra Minas Antipersonal y la legislación colombiana.
- ✓ La OCDH deberá contar con una póliza de seguros extracontractual que cubra a terceros en caso de eventualidad durante todo el tiempo que dure la ejecución de la Tarea de Desminado Humanitario.
- ✓ La OCDH no deberá hacer compromisos de ninguna índole en nombre de la CINAMP, la IDH, del PAICMA, del Ministerio de Defensa Nacional, del Comando General de las Fuerzas Militares y/o de cualquier otra entidad pública colombiana.
- ✓ La OCDH deberá tener en cuenta criterios de gestión del riesgo y planes de contingencia durante la ejecución de las Tareas de Desminado Humanitario asignadas, con el fin de proteger a la comunidad y a su propio personal frente a amenazas provenientes de factores externos.
- ✓ La OCDH deberá informar al PAICMA, tan pronto tenga conocimiento, sobre cualquier situación que amenace la ejecución de las Tareas de Desminado Humanitario que le han sido asignadas, o que ponga en riesgo la vida e



integridad de su personal o de la comunidad que está siendo asistida; y tomar las medidas que considere pertinentes para mitigar los efectos de esta situación.

- ✓ La OCDH deberá acoger las recomendaciones de seguridad que sobre la zona asignada para la realización de tareas por la IDH emitan las autoridades competentes, con el fin de proteger la vida e integridad de su personal o de la comunidad que está siendo asistida.

9.3. Gestión de Calidad para el Desminado Humanitario.

El estándar Nacional de Desminado Humanitario establece los lineamientos que las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario (OCDH) deberán implementar para el aseguramiento y control de calidad de sus operaciones; y define las responsabilidades del Organismo de Monitoreo.³¹

El presente estándar, al igual que los anteriores, reviste enorme importancia porque asegura que el desminado humanitario se lleve a cabo con las mejores prácticas establecidas, garantice la seguridad de las labores de desminado y delimite las eventuales responsabilidades civiles, administrativas, disciplinarias y penales.

De conformidad con el estándar la Gestión de Calidad para el Desminado

³¹ Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, Proceso de Acreditación de Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario, Versión 1.0, Fecha de entrada en vigencia 14 de abril de 2012.



Humanitario comprende la Gestión de Calidad Interna, es decir, procesos internos de aseguramiento y control de calidad durante cada etapa de la Tarea de Desminado Humanitario que realiza la OCDH. También comprende la Gestión de Calidad Externa, es decir, los procedimientos externos (Monitoreo) de aseguramiento y control de calidad, llevados a cabo durante cada etapa de la Tarea de Desminado Humanitario que realiza la OCDH.

En relación con el estándar de calidad las Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario deberán cumplir, entre otras, con las siguientes obligaciones:³²

- ✓ Implementar un Sistema de Gestión de Calidad Interno acorde con el Estándar Nacional de Desminado Humanitario.
- ✓ Asegurar que el personal asignado y a cargo de la Gestión de Calidad Interna acceda a la información y documentación para el desempeño de sus funciones y responsabilidades.
- ✓ Suspender el trabajo de la unidad de desminado humanitario si es identificada una NO CONFORMIDAD crítica e informar inmediatamente al Organismo de Monitoreo, con el fin de confirmar la NO CONFORMIDAD y determinar rápidamente la acción correctiva

³² Ibídem



necesaria.

- ✓ Realizar al menos una (1) vez al mes un ensayo de sus procedimientos de apoyo médico y evacuación de víctima de mina antipersonal, en caso de accidente, dejando constancia de ellos conforme esté definido en los Procedimientos Operacionales Aprobados.
- ✓ El organismo de monitoreo, por su parte tiene, entre otras las siguientes obligaciones:
 - Verificar que las OCDH implementan conforme con los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario sus Procedimientos Operacionales Aprobados.
 - Formular Planes de Monitoreo de carácter aleatorio, sin interferir en el desarrollo de las Tareas de Desminado Humanitario. La frecuencia del monitoreo dependerá de la Tarea que se esté cumpliendo y el desempeño de la OCDH.
 - Suspender de inmediato las Tareas de Desminado Humanitario en el lugar monitoreado cuando identifique que la OCDH está incumpliendo los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario, o hay preocupación por la seguridad o el bienestar de cualquier persona.



10. Evaluación de la Procuraduría General de la Nación

Por disposición constitucional le corresponde a la Procuraduría General ser el garante de los derechos humanos de los colombianos y de toda persona que se encuentre en el territorio colombiano. El numeral 2 del artículo 277 de la Constitución le asigna al Procurador General de la Nación proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad con el auxilio del Defensor del Pueblo. Asimismo, el numeral 7 le atribuye la función de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

El constituyente de 1991 atribuyó a la Procuraduría General de la Nación la función de prevención que puede ser definida como aquella que busca evitar daños antijurídicos, impulsar al Estado para que adopte medidas en orden de garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales o para que cesen dichos daños y se adopten medidas para limitar al máximo sus efectos.

En una democracia, donde existen balances y contrapesos, como es el caso de Colombia y en donde la Procuraduría General de la Nación es el órgano de control por excelencia, no debe resultar extraño que en desarrollo de su naturaleza formule recomendaciones, algunas de ellas de carácter obligatorio, a las diferentes instituciones estatales con el fin de garantizar los cometidos estatales.



La Procuraduría General de la Nación considera que por tratarse de una institución atípica dentro del derecho constitucional comparado puede generarse confusión acerca de su rol en el Estado colombiano.

El Informe de la Procuraduría General de la Nación titulado "*El Desminado Humanitario en Colombia*" fue realizado en cumplimiento de su tarea de garantizar los derechos humanos de los colombianos y de todos los habitantes de Colombia y también con el objetivo de alertar al Estado sobre las eventuales responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de que no se tomaran las medidas idóneas para evitar daños a las personas civiles que intervengan en las labores de desminado humanitario.

La Procuraduría considera, en consecuencia, que no se corresponde con su función preventiva la preocupación que pudiera existir en el sentido que los argumentos incluidos en el informe de seguimiento al desminado, pudieran hacerse extensivos a otros actores de la acción humanitaria que operan en el terreno e impactar negativamente otros esfuerzos humanitarios.

La Procuraduría General de la Nación valora en alto grado la aptitud y la seriedad con la que el Gobierno nacional asumió el Informe y las recomendaciones formuladas. Situación que facilitó avances extraordinarios para Colombia en el tema del desminado humanitario tal como se refleja en los Estándares Nacionales que fueron adoptados por la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario. Avances que seguramente servirán de referencia para otras naciones azotadas por el flagelo de las minas antipersonal y demás artefactos explosivos.



1.1. La situación de los desminadores civiles en el marco de un conflicto armado

Los principios del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo el Principio de Distinción, resultan aplicables al conflicto armado colombiano. El Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977 consagra específicamente la aplicación hasta entonces consuetudinaria del Principio de Distinción a los Conflictos Armados No – Internacionales³³ en su artículo 13 de la siguiente manera:

Artículo 13 - Protección de la población civil

1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares. Para hacer efectiva esta protección, se observarán en todas las circunstancias las normas siguientes.

2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil.

³³Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. – Artículo 13.



3. Las personas civiles gozarán de la protección que confiere este Título, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación.”

El principio de distinción *no excluye* la participación directa de civiles en las hostilidades, sino que se limita a proteger a la población civil que no participa directamente en las mismas de ataques directos y le impone a las autoridades la obligación de protegerlas y de asegurar que se les cause el menor daño posible.

El Comité Internacional de la Cruz Roja –CICR publicó en mayo del año 2009 la “*Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades según el Derecho Internacional Humanitario*”³⁴, (en adelante “la Guía”), en la cual se hace referencia a la necesidad dentro del derecho internacional de regular la cada vez más creciente participación directa de civiles en las hostilidades, sin establecer que dicha práctica se encuentre prohibida bajo la normatividad del conflicto. Agrega, adicionalmente, que la necesidad impuesta por el principio de distinción en este sentido es la de regular la distinción entre combatientes y civiles y entre civiles que participan en las hostilidades de aquellos que nunca lo hacen³⁵.

³⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja. Melzer, Nils. “Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades Según el Derecho Internacional Humanitario”, diciembre de 2010, versión en Español.

³⁵ *Ibidem*. Prefacio, pgs. 5 y 6 “ La tendencia a una mayor participación de civiles en las hostilidades ha sido regulada en el derecho internacional humanitario mediante una disposición básica – plasmada en los dos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra – según la cual las personas civiles se benefician de protección contra los ataques directos “salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación” (...) tendencias más recientes que han puesto de relieve la necesidad de un esclarecimiento (...) Otra ha sido el creciente recurso a la externalización de funciones tradicionalmente militares, mediante su atribución a algunas categorías de personal civil, como los contratistas privados y los empleados gubernamentales.”



La Guía desarrolla el Principio de Distinción descrito por el Protocolo II de los Convenios de Ginebra en su segunda recomendación afirma que (...)

“A los efectos del Principio de Distinción en un conflicto armado no internacional, todas las personas que no son miembros de las fuerzas armadas estatales o de los grupos armados organizados de una parte en conflicto son personas civiles y, por consiguiente, tienen derecho a protección contra los ataques directos, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”. Agrega la Guía que “el derecho internacional humanitario no prohíbe ni favorece la participación directa de las personas civiles en las hostilidades”.³⁶

De lo anterior se desprende que la consecuencia de que un civil participe directamente en las hostilidades es la pérdida de la protección ante los ataques directos de la otra parte en el conflicto, tal y como lo enuncia expresamente el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra y la Norma 6 del “Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario” del Comité Internacional de la Cruz Roja.

La Guía establece que deben cumplirse tres elementos para que se constituya la participación directa en las hostilidades, a saber:

³⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja. Melzer, Nils. “Guía para Interpretar la Noción de Participación Directa en las Hostilidades Según el Derecho Internacional Humanitario”, diciembre de 2010, versión en Español.



*"(1) debe haber probabilidades de que un acto tenga efectos adversos sobre las operaciones militares o sobre la capacidad militar de una parte del conflicto armado, o bien, de que cause la muerte, heridas o destrucción de las personas o los bienes protegidos contra los ataques directos (umbral de daño); (2) debe haber un vínculo causal directo entre el acto y el daño que pueda resultar de ese acto o de la operación militar coordinada de la que el acto constituya parte integrante (causalidad directa); y (3) el propósito específico del acto debe ser causar directamente el umbral exigido de daño en apoyo a una parte en conflicto y en menoscabo de otra (nexo beligerante)."*³⁷

Por otra parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja, en su *non paper* titulado *Elementos de análisis, en materia de derecho internacional humanitario, sobre los planteamientos del Documento de la Procuraduría 'El Desminado humanitario en Colombia'* considera que la participación de civiles en las actividades de desminado no debiera calificarse, *per se*, como un acto de participación directa en las hostilidades y, por lo mismo, como generador de la pérdida de protección de los mismos contra los efectos de los ataques a la luz del DIH, toda vez que se tendrían que evaluar las circunstancias de tiempo y lugar y los criterios de la participación anteriormente mencionados.

Indicó también el Comité Internacional de la Cruz Roja que una posible participación en las hostilidades debe ser considerada en observancia de las circunstancias propias de cada situación y de las obligaciones Estatales de protección de la población civil, en cualquier caso y que a propósito de actividades

³⁷ *Ibíd*em



de desminado humanitario por parte de civiles deberá evaluarse y tenerse siempre presente la necesidad de adoptar medidas preventivas y de seguridad.³⁸

El análisis del Comité Internacional de la Cruz Roja, teniendo en cuenta que se trata de una institución a la que se le ha confiado trabajar por la fiel aplicación del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados,³⁹ constituye para la Procuraduría un criterio de autoridad y en esa medida comparte con ella que es posible adelantar labores de desminado humanitario con civiles en medio del conflicto armado siempre que se adopten las medidas preventivas y de seguridad correspondientes.

De igual forma, los estándares nacionales de desminado humanitario aseguran que las personas que participen en dichas labores lo hagan voluntariamente y que dicho consentimiento sea debidamente informado.

1.2. Sobre la seguridad de las personas civiles que participan en labores de desminado humanitario

La Procuraduría General de la Nación encuentra que las previsiones adoptadas en los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario garantizan la seguridad de las personas civiles que participan en las labores de desminado humanitario y de las comunidades y personas beneficiarias de estas labores.

³⁸ Pág. 4

³⁹ Comité Internacional de la Cruz Roja, Estatutos de 8 de mayo de 2003.



En efecto, los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario exigen que el desminado humanitario deba llevarse a cabo únicamente en zonas del territorio nacional dónde las condiciones de seguridad facilitan el acceso a las comunidades afectadas por MAP/AEI/MUSE de manera sostenible.

Asimismo, los Estándares disponen que la identificación de las zonas del territorio nacional, afectadas por MAP/AEI/MUSE deberá hacerse de manera concertada entre el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), la Inspección General de las Fuerzas Militares (IGFM) y el Programa Presidencial para la Acción contra Minas Antipersonal (PAICMA) en el seno de la Instancia Interinstitucional de Desminado Humanitario (IDH), con base en información de seguridad; contaminación con minas antipersonal; el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo; y la información suministrada por el Comando General de las Fuerzas Militares.

De igual forma, se establece que La Organizaciones Civiles de Desminado deberán tener en cuenta criterios de gestión del riesgo y planes de contingencia durante la ejecución de las Tareas de Desminado Humanitario asignadas, con el fin de proteger a la comunidad y a su propio personal frente a amenazas provenientes de factores externos.

El Estándar de relacionado con la gestión de calidad garantiza que las labores de desminado se hagan conforme a los requerimientos dispuestos en los mismos estándares.



1.3. Sobre la responsabilidad estatal frente a la participación de personas civiles en labores de desminado

La Procuraduría General de la Nación considera que las previsiones adoptadas por el Gobierno nacional mitiga la eventual responsabilidad del Estado, tanto nacional como internacional, por cuenta de los daños que pudieran producirse con ocasión de las labores de desminado humanitario adelantada por personas civiles. Previsiones que se manifiestan en las siguientes medidas.

1. El consentimiento informado de las personas civiles que participan en labores de desminado humanitario.
2. La disposición de que el desminado humanitario sólo se realice en zonas seguras.
3. Los estándares adoptados para una operación segura del desminado.
4. Los controles de calidad y monitoreo adoptado por el estándar respectivo.
5. La obligación que tienen las organizaciones civiles de desminado humanitario de responder por el pago de los salarios y prestaciones de todo el personal que emplee para el desarrollo de las actividades, así como garantizar que la celebración y ejecución de los subcontratos necesarios, no darán lugar al surgimiento de ningún tipo de vínculo laboral entre el personal subcontratado y las entidades públicas colombianas.



6. La obligación de las organizaciones civiles de desminado humanitario de dar cumplimiento a las normas vigentes en relación con los aportes a pensión, salud y riesgos profesionales del personal que contrate conforme a la legislación laboral interna vigente.
7. La obligación de las organizaciones civiles de desminado humanitario de indemnizar y/o asumir todo daño que se cause a terceros, a bienes propios o de terceros, o al personal contratado para la ejecución del contrato, por causa o con ocasión del desarrollo del mismo.
8. La obligación de las organizaciones civiles de desminado humanitario de mantener vigente durante la ejecución de las tareas de desminado humanitario, y de acuerdo con las obligaciones de ley, las pólizas de seguros de que trata el Decreto 3750 de 2011, expedida por compañía de seguros legalmente establecida que cubra los riesgos por muerte y lesiones físicas o psicológicas transitorias o permanentes de su personal, asociadas al desarrollo de tales actividades.
9. La disposición en el sentido de que las organizaciones civiles de desminado cuente con una póliza de seguros extracontractual que cubra a terceros en caso de eventualidad durante todo el tiempo que dure la ejecución de la Tarea de Desminado Humanitario.
10. La disposición de que las organizaciones civiles de desminado humanitario tengan criterios de gestión del riesgo y planes de contingencia durante la ejecución de las Tareas de Desminado Humanitario asignadas, con el fin de



proteger a la comunidad y a su propio personal frente a amenazas provenientes de factores externos.

a. Fortalecimiento del Batallón de Desminado Humanitario

La Procuraduría General de la Nación considera que frente a la recomendación de fortalecer el Batallón de Desminado Humanitario, el Gobierno nacional no ha adelantado ninguna acción concreta y Colombia podría exponerse a incumplir los compromisos de asumidos en el marco de la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa de 1997).

El Gobierno nacional aún no ha estimado los costos que le llevará poner en funcionamiento los 25 pelotones de desminado previstos al finalizar el año de 2020. Tampoco el Gobierno nacional ha determinado de donde provendrán los recursos para dicho funcionamiento.



Recomendaciones, exhortaciones y agradecimientos

El Procurador General de la Nación con base en lo anterior formula las siguientes exhortaciones:

PRIMERO. Exhortar al Gobierno nacional para que con ocasión de la implementación del desminado humanitario con personas civiles dé estricto cumplimiento a los protocolos y estándares nacionales e internacionales de desminado humanitario con el fin de proteger la vida e integridad de quienes participan en dicha actividad y de las comunidades y personas beneficiarias.

SEGUNDO. Exhortar al Gobierno nacional para que el desminado humanitario con personas civiles sólo se lleve a cabo en las zonas donde las condiciones de seguridad permitan el desarrollo de las tareas de conformidad con los estándares nacionales de desminado humanitario.

TERCERO. Exhortar a las Fuerzas Militares para que adopten en un tiempo razonable los estándares nacionales de desminado humanitario en las labores de desminado humanitario que adelantan en el país.

CUARTO. Exhortar al Gobierno nacional para que el desminado humanitario con personas civiles tenga carácter subsidiario de conformidad con lo previsto en el Decreto Reglamentario Decreto 3750 de 2011 del Presidente de la República y en consecuencia se continúe con el fortalecimiento del batallón de desminado humanitario.



QUINTO. Reiterar al Gobierno nacional adelante las acciones necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de la Convención Sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (Convención de Ottawa de 1997) y especialmente en lo relacionado con el establecimiento de nuevos pelotones de desminado humanitario.

SEXTO. Exhortar al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Agricultura, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Unidad de Restitución de Tierras para que los procesos de retorno, adjudicación de baldíos, adjudicación y restitución de tierras se haga de manera coordinada con el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal PAICMA en aras de garantizar la seguridad de las víctimas del conflicto armado y demás beneficiarios de dichas acciones y en previsión de lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y demás disposiciones relacionadas con la reparación integral de las víctimas.

SEPTIMO. Solicitar al Director del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal presentar informes a la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, en los meses de enero y julio de cada año, sobre las acciones adelantadas en el marco de dicho Programa y en relación con las recomendaciones formuladas. Asimismo, deberá informar sobre las acciones encaminadas a desminar los territorios de los grupos étnicos afectados por minas y otros artefactos explosivos.



OCTAVO. Solicitar al Gobierno nacional, y en particular al Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal facilitar al Ministerio Público el seguimiento a las labores de desminado incluyendo el acompañamiento a las organizaciones de monitoreo.

NOVENO. Disponer que la Procuraduría Delegada para la Prevención en Materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos continuará representando al Procurador General de la Nación en la Comisión Intersectorial Nacional de Acción contra Minas Antipersonal (CINAMAP) y en las demás instancias relacionadas con la Acción Integral contra Minas Antipersonal. Asimismo, continuará con el seguimiento a las políticas y programas previstos.

DECIMO. Por último, la Procuraduría General de la Nación, en su carácter de representante de la sociedad, exalta los esfuerzos y contribuciones que la comunidad internacional y los desminadores humanitarios, tanto civiles como militares, vienen haciendo para que los colombianos tengamos un país libre de minas y de otros artefactos explosivos y los invita a continuar con esos esfuerzos. Su recompensa será el agradecimiento de todos los colombianos.