

DESARROLLOS RECIENTES DE LA CUESTIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONALES: ¿EL FINAL DE UN LARGO PROCESO?

José Antonio VALLES CAVIA*

Universidad de Cantabria

SUMARIO: I. Consideraciones generales. II. Definición, características y tipología de las minas. III.- La evolución de las normas que regulan la cuestión de las minas antipersonales. IV. Los intentos de superación del Protocolo II enmendado. El «Proceso de Ottawa». V. El gran desafío de futuro: las actividades de remoción de minas. VI. Consideraciones finales.

PALABRAS CLAVE: Minas antipersonales. Derecho Humanitario. Naciones Unidas. Organizaciones No Gubernamentales

* Escuela Universitaria de Graduados Sociales

“Es necesario hacer de los campos de muerte de las minas antipersonal, que por tanto tiempo han aterrorizado, mutilado y matado a seres humanos y destruido vidas y esperanzas, un vestigio del pasado”

(Declaración de Maputo)

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Cuando en 1868 se afirmaba en la *Declaración de San Petersburgo* que “los progresos de la civilización deben tener por efecto mitigar, lo que sea posible las calamidades de la guerra”, lejos se estaba de suponer siquiera que un siglo más tarde tal disposición parecería anacrónica teniendo en cuenta los acontecimientos que revela la práctica internacional. Aquellos *progresos de la civilización* de los que se hablaba a mediados del siglo pasado, han sido utilizados, sin embargo, no ya para mitigar los males inherentes a los conflictos sino para crear artefactos de efectos devastadores. Pero por otra parte, y sería injusto desconocerlo, esos mismos *progresos de la civilización* han permitido desarrollar un conjunto de principios que nos permiten someter y regular el desarrollo de los conflictos armados, fundamentalmente por referencia al modo de conducir las hostilidades¹ y, más en particular, a la limitación del empleo de ciertas armas².

La siembra indiscriminada de minas³, que ha vivido su momento álgido durante los conflictos de la segunda mitad de siglo, ha dejado tras de sí una de las mayores catástrofes

¹ Como se afirma en el artículo 22 del II Convenio de La Haya de 1899 y del IV Convenio de La Haya de 1907, “[l]os beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo”. Del mismo modo, el artículo 35, párrafo primero, del Protocolo Adicional I de 1977 declara: “En todo conflicto armado, el derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de hacer la guerra no es ilimitado”.

² En la mencionada *Declaración de San Petersburgo* ya se afirmaba que “la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo”, finalidad que quedaría sobrepasada “por el empleo de armas que agravarían inútilmente los sufrimientos de los hombres puestos fuera de combate, o bien harían que su muerte fuese inevitable”, de tal manera que “el empleo de tales armas sería, a partir de este momento, contrario a las leyes de la humanidad”. La *Declaración de San Petersburgo* de 11 de diciembre de 1868 aparece recogida en CICR, *Derecho Internacional relativo a la conducción de las hostilidades. Compilación de Convenios de La Haya y de algunos otros instrumentos jurídicos*, Ginebra, 1990, pp. 177-178.

³ Aun cuando más adelante nos detengamos en el análisis del concepto de *mina antipersonal*, es preciso señalar que en el presente trabajo vamos a utilizar los conceptos de *mina terrestre*, *mina antipersona*, *mina antipersonal* o *mina contra-personas* como sinónimos, sin que el uso de uno u otro signifique diferencias en cuanto al objeto al que nos referimos; con todo, en la mayor parte de las ocasiones utilizaremos el concepto “mina antipersonal” por ser éste el que aparece habitualmente recogido en los Convenios internacionales más recientes.

humanitarias a las que desgraciadamente hemos asistido⁴. La población civil ha sido, o lo será en el futuro⁵, la principal destinataria de la destrucción causada por las minas terrestres.

El 27 de agosto de 1997 Bélgica se convertía en el primer país del mundo que no contaba, a partir de esa fecha, con minas antipersonales en su arsenal militar⁶. Este hecho, de una importancia más simbólica que real, marca un punto importante en el camino hacia su erradicación como método de combate; y más aún cuando su consideración como armas indispensables en la guerra ha sido puesta en entredicho desde diversos foros⁷.

⁴ Únicamente por recordar algunos datos, en la actualidad hay dispersas casi 120 millones de minas en unos 70 países, lo que supone que existe una mina por cada 50 personas; cada mes las minas matan a unas 800 personas y hieren a 1.200, o si se prefiere, una mina hiere gravemente o mata a una persona cada 20 minutos. Mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, existe un amputado por cada 22.000 habitantes, en Angola la relación es de uno por cada 334. Si no existieran terrenos minados, la producción agrícola de Camboya podría aumentar en un 135 % mientras que en Afganistán las cifras se situarían entre el 88 y el 200 %. Si bien el sueldo medio en algunos de los Estados afectados por las minas gira en torno a los 15 dólares, una prótesis tiene un precio estimado de 125 dólares. Las minas, como reiteradamente se ha afirmado, han causado más muertos o heridos que las armas nucleares o químicas. Cfr. "Exposing the source: U.S. Companies and the production of antipersonnel mines", *Human Rights Watch Arms Project Report*, abril 1997, vol. 9, nº 2 (<<http://www.hrw.org/campaigns/mines/index.htm>>); ICRC, *Mines antipersonnel: tout d'horizon 1996* (<<http://www.icrc.org/icrnouv/3486.htm>>); CICR, *Mines antipersonnel fait essentiels* (<<http://www.icrc.org/icrnouv/25e6.htm>>); CICR, *La epidemia mundial de las heridas causadas por las minas terrestres. El enfoque sanitario del CICR*, Ginebra, 1995; CICR, *Case study: terrible legado en cifras. Afganistán. Minas terrestres en los campos de la muerte. La matanza continúa en Camboya. El flagelo de las minas en las guerras olvidadas. Cáucaso del Sur*; CICR, *La menace silencieuse. Les mines terrestres en Bosnie-Herzégovine*, Ginebra, 1997; CICR, *Les mines antipersonnel en Amérique Centrale. Retombé après les conflits*, Ginebra, 1996.

⁵ Así, y por citar únicamente algún ejemplo, los datos que facilita el CICR en relación a los enfrentamientos habidos en Georgia/Abjasia, indican que entre julio de 1994 y diciembre de 1995, el 79,2 % de las personas heridas por minas (212) eran civiles (168) (CICR, *El flagelo de las minas en las guerras olvidadas: Cáucaso del Sur*, p. 9). Por otra parte, mientras que entre 1992 y 1995 los civiles heridos por minas en Bosnia-Herzegovina representaban *solamente* el 21,4 % del total de víctimas, tras la firma de los Acuerdos de Dayton, y en particular entre diciembre de 1995 y julio de 1997, la proporción se invertía, elevándose el número de civiles heridos o muertos al 78,1 % del total (CICR, *La menace silencieuse...*, *op. cit.*, pp. 20 y ss).

⁶ El Ministerio de Defensa belga informó que únicamente se conservaría una pequeña reserva necesaria para el entrenamiento de los especialistas en desactivación. Cfr. *El País*, 28 de agosto de 1997, p. 4.

⁷ Véase CICR, *Minas terrestres antipersonal. ¿Armas indispensables?*, Ginebra, 1996, 87 pp. El Parlamento Europeo, por su parte, se refirió a la escasa utilidad militar en su *Resolución sobre las minas terrestres y las armas cegadoras de láser* (DOCE C 183, de 17 de julio de 1995), en la que consideraba que "la utilidad militar de las minas antipersonal es marginal en el mejor de los casos y que, frecuentemente, las minas se utilizan más para aterrorizar a la población civil que para alcanzar unos objetivos militares definidos". En el *Informe sobre las minas terrestres y las armas láser cegadoras* de la Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, el Parlamento ya había analizado la cuestión del uso militar de las minas, y tras tomar nota del estudio publicado en 1993 por el Human Right Watch bajo el título *Landmines: A Deadly Legacy*, concluyó afirmando que se había producido "el continuo aumento del uso de las minas contra la población civil, para sembrar el terror, destruir la agricultura y el suministro de alimentos y para desestabilizar a las poblaciones civiles en un

En el transcurso de la última década la opinión pública se ha mostrado especialmente sensible a una cuestión, la de las minas terrestres antipersonales, ante la cual se han organizado numerosas iniciativas, patrocinadas tanto desde diferentes Organizaciones No Gubernamentales⁸ como desde foros y estructuras gubernamentales⁹. Del mismo modo, los

intento por debilitar a los adversarios militares. Estas aplicaciones tienen sin duda un valor militar, pero no son legítimas según las leyes humanitarias" (*Doc_ES\RR\274\274803*, p. 9)

⁸ Únicamente por referirnos a algunas de las más significativas, señalar que en octubre de 1992 las Organizaciones Handicap International, Human Rights Watch, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights, y Vietnam Veterans of America Foundation formalizaron la Campaña Internacional para la prohibición de las minas terrestres (*International Campaign to Ban Landmines* -ICBL-), a la que se unieron posteriormente numerosas organizaciones nacionales e internacionales. Por su parte en noviembre de 1995, el CICR lanzó una campaña internacional con el título de *¡Acabemos con las minas terrestres!*. Sobre las campañas de las ONG's, véase, entre otros, HANDICAP INTERNATIONAL, "The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)", <<http://www.creativem.com/handicap/Conf03.htm>>; y WILLIAMS, J., "Las minas terrestres y su eliminación", *RICR*, nº 130, julio-agosto 1995, pp. 409-427, en particular pp. 417 y ss.

⁹ Desde 1993 se han desarrollado, entre otras, las siguientes reuniones o conferencias relacionadas con la cuestión de las minas antipersonales: Simposio sobre las minas antipersonal (Montreux, 21-23 de abril de 1993); United Nations Meeting on Mine Clearance (Ginebra, 5-7 de julio de 1995); Conferencia de examen de la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre las Armas Convencionales (Viena, 25 de septiembre-13 de octubre de 1995); Segundo período de sesiones de la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 (Ginebra, 15-19 de enero de 1996); Tercer período de sesiones de la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 (Ginebra, 22 de abril-3 de mayo de 1996); International Conference on Mine Clearance Technology (Elsinore, 2-4 de julio de 1996); 96th Inter-Parliamentary Conference of the Interparliamentary Union (Beijing, 16-21 de septiembre de 1996); Conferencia de Ottawa (Ottawa, 3-5 de octubre de 1996); Expert Meeting on the Convention for the Prohibition of Antipersonnel Mines (Viena, 12-14 de febrero de 1997); 4th International NGO Conference on Landmines (Maputo, 25-28 de febrero de 1997); Séminaire sur les mines terrestres antipersonnel et leurs conséquences humanitaires (Budapest, 6-7 de marzo de 1997); Tokio Conference on Antipersonnel Landmines (Tokio, 6-7 de marzo de 1997); Meeting of NGO on victim assistance (Tokio, 8-9 de marzo de 1997); Regional Seminar for States of the Southern Africa Development Country (Harare, 20-23 de abril de 1997); Reunión internacional de Expertos (Bonn, 24-25 de abril de 1997); OUA Conference on a Landmine Free Africa (Johanesburgo, 19-21 de mayo de 1997); Seminar on Antipersonnel Mines and Strategy Workshop (Estocolmo, 23-25 de mayo de 1997); A Global Ban on Antipersonnel Mines: Central Asia Regional Conference (Ashgabat, 10-12 de junio de 1997); Conferencia Internacional de Bruselas (Bruselas, 24-27 de junio de 1997); Antipersonnel Mines: What Future for Asia? (Manila, 20-23 de julio de 1997); Conferencia Diplomática de Oslo (Oslo, 1-19 de septiembre de 1997); Regional Seminar on Landmines (Sana'a, 3-4 de noviembre de 1997); Conferencia para la firma del Tratado y foro de acción contra las minas (Ottawa, 2-4 de diciembre de 1997); Meeting of the National Societies "Friends of the Campaign" (Phnom Penh, 2-6 de febrero de 1998); Regional Meeting on landmines in Central and Eastern Europe (Budapest, 26-28 de marzo de 1998); Washington Conference on Global Humanitarian Demining (Washington, 21-22 de mayo de 1998); First Middle East Conference on Landmine Injury and Rehabilitation (Amman, 11 de julio de 1998); Landmine Monitor Meeting (Dublin, 15-19 de septiembre de 1998); Landmine Monitor Meeting (Ottawa, 1-2 de diciembre de 1998); Event Commemorating the first anniversary of the signing of the Ottawa treaty (Ottawa, 3 de diciembre de 1998); Mine Action Experts Meeting (Ottawa, 4-6 de diciembre de 1998); Roundtable on Anti-Personnel Mines for the Indian Sub-Continent, Centre for Defense Studies (Dhaka, 8-9 diciembre de 1998). Desde mediados de 1996 hasta finales de 1998 se han celebrado unas 60 reuniones o conferencias relativas a la cuestión de las minas (Cfr. "Conference Calendar" <<http://www.un.org/Depts/Landmine/confer.htm>>). Finalmente señalar que del 5 al 7 de

Estados no han podido mantenerse al margen de la repulsa que desde la sociedad civil se ha venido manifestando¹⁰.

mayo de 1999 se ha celebrado en Maputo la *Primera Reunión de los Estados Parte en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*. En ella han participado 43 Estados Partes junto con 64 Estados no partes y casi una veintena de organizaciones e instituciones internacionales que han intervenido en calidad de observadores, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 11 de la Convención. La relación completa puede consultarse en el *Doc. APLC/MSP.1/1999/L.7*; por su parte la lista de todas las delegaciones puede verse en el *Doc. APLC/MSP.1/1999/INF.1*.

¹⁰ Gran parte de la responsabilidad en este nuevo impulso desde la sociedad civil se ha debido, principalmente, a la acción de las mencionadas ONG's, y ello en la medida en que, como acertadamente apunta BLANC ALTEMIR, "las ONGs se configuran en el momento presente como catalizadores de la conciencia cívica, que actúan como testimonios de aquellas situaciones susceptibles de ser denunciadas, y que mediante actitudes solidarias y participativas, constituyen frecuentemente auténticos grupos de presión ante los gobiernos u Organizaciones internacionales a través de la información o movilización de la opinión pública interna o internacional" (BLANC ALTEMIR, A., "Las Naciones Unidas a final de siglo: elementos para la reflexión", Blanc Altemir, A. (ed.), *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*, Barcelona, 1998, pp. 9-36, en particular p. 35). Con todo, y como recientemente ha afirmado MIYET, "[l]e rôle moteur et absolument essentiel de la Campagne internationale pour interdire les mines, des ONG la composant, et du CICR, ne saurait être suffisamment souligné pour expliquer les succès du processus d'Ottawa et l'adhésion d'un si grand nombre d'États au traité d'interdiction. L'opinion publique, les médias et les organisateurs iconoclastes de la campagne, développant une nouvelle forme de diplomatie internationale, ont fait aboutir un mouvement d'une nature éminemment politique et contentieuse auquel bien pue croyaient au départ, et dont, pour des raisons évidentes, les Nations Unies pouvaient difficilement prendre la tête avec l'éclat et la médiatisation nécessaires", (MIYET, B., "Les Nations unies et la lutte contre les mines antipersonnel: au-delà d'Ottawa", *Politique Étrangère*, 62, n° 4, hiver 1997/1998, pp. 629-639, en particulier p. 632). En relación al *proceso de Ottawa*, por ejemplo, se ha afirmado: "L'urgence de répondre à la crise humanitaire provoquée par les mines antipersonnel a provoqué une réponse non traditionnelle de la part de la communauté internationale. Le processus d'Ottawa tire d'abord son originalité de la participation active d'importants organismes humanitaires... Au-delà de leur rôle de défenseurs d'une cause humanitaire et de conseillers experts, ces organisations ont participé au déroulement des négociations à titre d'observateurs et ont eu un impact important sur la prise des décisions... Plusieurs observateurs ont vu dans ce multilatéralisme nouveau genre une forme de diplomatie propre à l'après-guerre froide dans laquelle la société civile devient un participant incontournable" (INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES, "La Convention sur les mines antipersonnel: Un cri d'alarme de l'opinion publique", *Bulletin Le Maintien de la paix*, n° 30, noviembre de 1997, 5 pp. (<<http://www.ulaval.ca/iqhei/bulletin30.html>>). El propio Secretario General ha señalado el papel jugado por las ONG's en el establecimiento de la prohibición de las minas terrestres cuando ha afirmado: "El proceso y el papel que en él desempeñó la Campaña Internacional de Prohibición de Minas Terrestres, que congrega a organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro de esta causa, han demostrado que organizaciones no gubernamentales decididas, bien informadas y organizadas y dispuestas a negociar y concertar alianzas pueden promover una causa con éxito y dar gran ímpetu a las campañas internacionales de las Naciones Unidas" ("Arreglos y prácticas para la interacción de las organizaciones no gubernamentales en todas las actividades del sistema de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General", *Doc. A/53/170*, en particular p. 15). Con todo, es preciso recordar que la importancia de la actuación de la sociedad civil no se ha agotado con la adopción del Tratado de Ottawa sino que, como nos recuerda el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el desarme "[l]a participación de la sociedad civil será un factor crítico en el éxito de la aplicación de la Convención y podrá marcar un hito en la manera en que se llevará a cabo la negociación de acuerdos futuros" ("Examen de la aplicación de las recomendaciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General en su décimo período extraordinario de sesiones: Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme", *Doc.*

Nuestra intención con este trabajo no es otra que mostrar el desarrollo que, desde lo jurídico- internacional, se ha producido durante la década de los noventa. Así, a nuestro juicio, la historia reciente, por lo que a la cuestión de las minas antipersonales se refiere, puede estructurarse en dos períodos diferenciados. El primero de ellos abarcaría desde comienzos de los noventa hasta mediados de 1996. En él se habría afrontado la tarea de revisar la *Convención de las Naciones Unidas*, de 10 de octubre de 1980, *sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* y su *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos*¹¹, y concluiría con la adopción del *Protocolo II Enmendado*¹². Aun cuando más tarde volvamos sobre el tema, baste mencionar ahora que en este momento se abogaba por el establecimiento de un régimen que, sin llegar a la prohibición del uso, producción o almacenamiento de las minas, sometiera a mayores controles y limitara tales actividades.

Desde mediados de 1996, fruto fundamentalmente de lo que se conoce como el *Proceso de Ottawa*, la Comunidad Internacional va progresivamente abandonando esta posición y se comienza a patrocinar el establecimiento de una prohibición absoluta del empleo, almacenamiento o transferencia de estos artefactos. Este largo proceso parece haber alcanzado su punto definitivo con la entrada en vigor, el pasado 1 de marzo, de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*¹³.

Sin embargo, no podemos -ni queremos- olvidar las connotaciones psicosociales, médicas y en definitiva humanitarias que tiene la cuestión de las minas antipersonales¹⁴. Si el Derecho Internacional contemporáneo ha sido caracterizado como menos *formalista*,

A/53/187, p. 7).

¹¹ En adelante, *Protocolo II*.

¹² Nos referimos al *Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996*.

¹³ En adelante «Tratado de Ottawa». El instrumento de ratificación de España es de 7 de enero de 1999 (BOE nº 62, de 13 de marzo de 1999).

¹⁴ No deja de estremecer la lectura de los numerosos informes que ha venido publicando el CICR (además de los ya mencionados, véase también CICR, *Sinopsis: Acabemos con las minas terrestres*, Ginebra, 1998); la descripción de las consecuencias médicas y de las actividades asistenciales y de rehabilitación necesarias que están detrás de la utilización de las minas antipersonales debe ser bastante para conmover las conciencias.

“porque está más abierto a las exigencias éticas y a la dimensión finalista del Derecho”¹⁵, la ciencia del Derecho Internacional debe seguir mostrándose crítica con el Derecho vigente¹⁶. Y lo que es más importante, las exigencias éticas deben ser inspiradoras, a nuestro juicio, tanto de los desarrollos en lo teórico, como de la propia delimitación de los ámbitos de estudio.

II. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y TIPOLOGÍA DE LAS MINAS

Aun cuando posteriormente nos referiremos a algunos de los instrumentos jurídico-internacionales que regulan la materia, es necesario, a nuestro juicio, que con carácter previo realicemos una breve aproximación conceptual a las nociones de *mina* y de *mina antipersonal*. No es esta una cuestión menor, habida cuenta que el diferente alcance y contenido de ambas nociones debe tener importantes consecuencias a la hora de establecer el ámbito al que se aplicarán las referidas normas.

Tal y como se afirma en el artículo 2º del *Protocolo II*, por *mina* se entiende “toda munición colocada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebida para detonar o explotar por la presencia o el contacto de una persona o de un vehículo”. Mientras que en ese texto no se contenía descripción alguna de *mina antipersonal*¹⁷, en el artículo 2.3 del *Protocolo II enmendado* ya se habla de *mina antipersonal* definiéndolo como “toda mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas”. Desgraciadamente la presencia del adverbio *primordialmente* supone uno de los *puntos flacos* del Protocolo¹⁸, y ello en la medida en que podría interpretarse que no

¹⁵ CARRILLO SALCEDO, J.A., *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, 1991, p. 179. CARRILLO SALCEDO ha afirmado también que es menos *voluntarista*, “como consecuencia del desarrollo de normas de Derecho internacional *general* y, sobre todo, de la admisión de la existencia de normas imperativas o de *ius cogens*...” y es menos *neutro*, “porque es más sensible a los valores comunes colectivamente legitimados por la comunidad internacional” (*Idem*).

¹⁶ A mediados de siglo KUNZ ya insistía en esta idea cuando escribía que “[l]a ciencia del Derecho internacional tiene el derecho de criticar el Derecho vigente y de hacer propuestas *de lege ferenda*. Pero aquí el jurista no obra *qua* jurista, sino *qua* político del Derecho. La ciencia del Derecho internacional puede ayudar la creación de un Derecho nuevo, pero no puede crearlo”, advirtiendo, sin embargo, que “[l]a tarea primera de la ciencia del Derecho internacional, como de toda ciencia jurídica, es de presentar el Derecho vigente” (KUNZ, J.L., “El sistema del Derecho internacional”, *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Camilo Barcia Trelles*, Santiago de Compostela, 1958, pp. 87-102, en particular pp. 89-90).

¹⁷ Únicamente se definían los conceptos «mina», «mina lanzada a distancia», «arma trampa», «otros artefactos», «objetivo militar», «bienes de carácter civil» y «registro» (Cfr. art. 2)

¹⁸ Cfr. CICR, *Prohibición de las minas antipersonal. El Tratado de Ottawa explicado*, Ginebra,

se encuentran incluidas las municiones de uso doble, esto es, aquellas que pueden ser detonadas tanto por vehículos como por personas. Como ha apuntado un cierto sector doctrinal, esta definición de *mina antipersonal* pudo convertir en ineficaces las disposiciones del *Protocolo II enmendado*¹⁹, y de hecho fue uno de los elementos más criticados de la nueva redacción²⁰.

El *Tratado de Ottawa* ha superado notablemente la formulación recogida en el *Protocolo II enmendado*; de esta forma, en su artículo 2, párrafo 2º, se define *mina* como “todo artefacto explosivo diseñado para ser colocado debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebido para explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o vehículo”. El hecho de que se haya modificado la referencia a “toda munición colocada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno” por “todo artefacto explosivo diseñado para ser colocado debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno”, responde, fundamentalmente, a la voluntad de incluir en el ámbito del Tratado lo que se conoce como *artefactos explosivos improvisados*²¹. Afortunadamente, además, el *Tratado de Ottawa* ha eliminado el adverbio *primordialmente* de la definición de *mina antipersonal*²² excluyendo únicamente de la regulación del Tratado “[l]as minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una

1998, 22 pp., en particular p. 5. Como manifestó el Presidente del CICR, se trata de una “ambiguïté dangereuse au coeur même du régime proposé”; a su juicio, “[s]i un engin est conçu pour pouvoir être utilisé à la fois à des fins antipersonnel et à d’autres fins, il devrait être clairement considéré comme une mine antipersonnel et soumis aux règles correspondantes” (SOMMARUGA, C., *Conférence d’examen des Etats parties à la Convention de 1980 sur l’interdiction ou la limitation de l’emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. Déclaration de M. Cornelio Sommaruga Président du Comité international de la Croix-Rouge*, <<http://www.icrc.ch/icrcnouv/2a12.htm>, p. 2>).

¹⁹ ALBURQUERQUE, C. de, “La guerre après la guerre. Le Droit International et les limites à l’utilisation de mines antipersonnel”, *Documentação e Direito Comparado*, nºs 69/70, 1997, pp. 149-265, en particular p. 234 y ss.

²⁰ Una veintena de países occidentales, encabezados por Alemania, presentaron una interpretación oficial del concepto *primordialmente*, en el sentido de considerar que únicamente las minas contracarro provistas de un dispositivo antimanipulación debían entenderse excluidas (HERBY, P., “Tercer período de sesiones de la Conferencia de Examen por los Estados Partes de la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales”, *RICR*, nº 135, mayo-junio 1996, pp. 389-397, en particular p. 391)

²¹ Cfr. MASLEN, S. y HERBY, P., “Prohibición internacional de las minas antipersonal. Historial y negociación del Tratado de Ottawa”, *RICR*, nº 148, Diciembre 1998, pp. 747-769, en particular p. 754. Para la utilización de estas *minas improvisadas* en relación a algunos conflictos recientes, véase, por ejemplo, CICR, *La menace silencieuse*, op. cit., pp. 11-12.

²² De este modo, será *mina antipersonal* “toda mina concebida para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas” (art. 2, párrafo 1º).

persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación”. Estos artefactos no tendrán la consideración de minas antipersonales por estar equipadas de tal modo, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo segundo²³.

Con el CICR podemos establecer las tres características que distinguen a las minas de otras municiones clásicas: están concebidas para ser activadas por la víctima, actúan sin discriminar entre combatientes y no combatientes y, por último, se instalan generalmente de modo que sea imposible localizarlas a simple vista. Las minas antipersonales se configurarán, así, como unos ingenios concebidos para explotar por la presencia, proximidad o contacto de una persona y que están destinados a poner fuera de combate, herir o matar a una o varias personas²⁴.

Difícil, sin embargo, resulta enunciar las modalidades existentes de minas antipersonales²⁵ debido, desgraciadamente, al elevado número de ellas que existen en el mercado. Sin pretender en este momento realizar un pormenorizado análisis de carácter militar, y siguiendo para ello a CAUDERAY ²⁶, puede afirmarse que son tres fundamentalmente las categorías de minas antipersonales²⁷ que existen: aquellas que

²³ España ha adoptado esta misma definición en el artículo 1 de la *Ley 33/1998*, de 5 de octubre, sobre prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar (BOE nº 239, de 6 de octubre de 1998). No es éste, sin embargo, el único criterio utilizado en la práctica internacional para la conceptualización de *mina antipersonal*; de este modo, por ejemplo, en el Decreto 106-97, de 29 de octubre, de la República de Guatemala, se afirma que *mina antipersonal* es “todo artefacto de guerra concebido para ser emplazada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno y otra superficie cualquiera y explotado o detonado por la presencia, la proximidad o el contacto de una o más personas, o también por un dispositivo *ad hoc* conectado con la munición y accionado al tropezar con él una o más personas, y que tiene por finalidad o por efecto causarles lesión o la muerte”. La ICBL, por su parte, propuso definir mina antipersonal como “a munition designed or adapted to be exploded by the presence, proximity or contact of a person and that can incapacitate, injure or kill one or more persons, including: any mine fitted with a device intended to protect the mine and which is part of, linked to, attached or placed under the mine and which activates when an attempt is made to tamper with the mine (all mines with anti-handling devices); any device or material which is designed, constructed or adapted to kill or injure and which functions unexpectedly when a person disturbs or approaches an apparently harmless object or performs an apparently safe act (body traps)” (HANDICAP INTERNATIONAL, “The Problematic of Landmines” <<http://www.creativem.com/handicap/Conf01.htm>>).

²⁴ Cfr. CICR, *Mines antipersonnel: tour d'horizon 1996*, cit., p. 3.

²⁵ Obviamente, no nos referiremos a los otros tipos de minas que se encuentran en el mercado, principalmente, por referencia a las minas contracarro; únicamente mencionar que éstas contienen generalmente entre dos y 9 kilos de explosivo y su deflagración se produce ante una presión de 100 a 300 kilos (CICR, “Mines antipersonnel: tout d'horizon 1996”, op. cit., p. 3.).

²⁶ CAUDERAY, G.C., “Las minas antipersonal”, *RICR*, nº 118, julio-agosto 1993, pp. 289-305, en particular pp. 291-296.

²⁷ En todo caso, y como característica común a todos los tipos, puede decirse que las minas

producen ondas de choque, las de fragmentación (estáticas o saltadoras) y las direccionales de fragmentación. Prácticamente la totalidad de tipos que se encuentran catalogados²⁸, están desprovistos de un dispositivo de autodestrucción; en este sentido, cuando nos encontramos ante artefactos que incorporan tales mecanismos, se habla de minas “inteligentes”, por contraposición a las minas tradicionales o “bobas”. Finalmente señalar que en numerosas ocasiones, los artefactos se encuentran provistos de un dispositivo antimanipulación que tiene por objeto producir su explosión cuando la mina es inclinada o desplazada²⁹

III. LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA CUESTIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONALES

Los medios y métodos de combate aparecen regulados en el Derecho Internacional Humanitario sobre la base de una serie de principios fundamentales que el Tribunal Internacional de Justicia ha identificado en su *Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, en la siguiente forma:

“Les principes cardinaux contenus dans les textes formant le tissu du droit humanitaire sont les suivants. Le premier principe est destiné à protéger la population civile et les biens de caractère civil, et établit la distinction entre combattants et non-combattants; les Etats ne doivent jamais prendre pour cible des civils, ni en conséquence utiliser des armes qui sont dans l'incapacité de distinguer entre cibles civiles et cibles militaires. Selon le second principe, il ne faut pas causer des maux superflus aux combattants: il est donc interdit d'utiliser des armes leur causant de tels maux ou aggravant inutilement leurs souffrances; en application de ce second principe, les Etats n'ont pas un choix illimité quant aux armes qu'ils emploient”³⁰

Como veíamos anteriormente, la propia *Declaración de San Petersburgo* confirmaba que “la única finalidad legítima que los Estados deben proponerse durante la guerra es el debilitamiento de las fuerzas militares del enemigo”, sin recurrir, para ello, al empleo de armas que “agrararían inútilmente el sufrimiento de los hombres puestos fuera de combate o hagan su muerte inevitable”. Esta prohibición de causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios, que como es bien sabido se vio posteriormente reconocida en el marco del

antipersona contienen entre 10 y 250 gramos de explosivo y estallan ante una presión que se sitúa entre 0.5 y 50 kilogramos (CICR, “Mines antipersonnel: tout d'horizon 1996”, *op. cit.*, p. 4.)

²⁸ CAUDERAY habla de 124 modelos diferentes de minas antipersonal (CAUDERAY, *op. cit.*, p. 296), mientras que GREENPEACE afirma que existen “cerca de 200 tipos diferentes de minas, así como varios modelos de bombas de racimo, material y sistemas de dispersión”, GREENPEACE, *A un paso de la muerte... o de la esperanza. La necesidad de prohibir las minas y subminiciones de características similares*, Madrid, 1995, 26 pp., en particular p. 10.

²⁹ Sobre los tipos de minas, véase también GREENPEACE, *op. cit.*, en particular pp. 10-13; HANDICAP INTERNATIONAL, “The Problematic of Landmines”, *op. cit.*, pp. 3 y ss; IDEM, “Les mines antipersonnel. Les différents types de mines” <<http://www.creativem.com/handicap/mines2.htm>>

³⁰ C.I.J. *Recueil* 1996, p. 257, párrafo 78.

Derecho Internacional Humanitario³¹, junto con el principio de distinción³², aparecen, desde un primer momento, como los principios de Derecho Internacional que deben regular el empleo de las minas antipersonales. De este modo, el *Tratado de Ottawa* lo reconoce cuando en su *Preámbulo* se afirma que los Estados Parte han convenido en adoptarlo basándose en

“el principio del derecho internacional humanitario según el cual el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado, en el principio que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y en el principio de que se debe hacer una distinción entre civiles y combatientes”.

Por otra parte, lo relativo a las minas terrestres antipersonales ha sido también

³¹ Véanse, en este sentido, los artículos 23 (e) del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre* anejo al *Convenio (II) de La Haya*, de 29 de julio de 1899, *relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre*, y del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre* contenido en el *Convenio (IV) de La Haya*, de 18 de octubre de 1907, *relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre*. Véase, igualmente, el art. 35, párrafo 2, del *Protocolo Adicional I* de 1977, en el que se afirma taxativamente: “Queda prohibido el empleo de armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen males superfluos o sufrimientos innecesarios”. Entre la doctrina, puede citarse ALBURQUERQUE, C. de, *op. cit.*, en particular pp. 189 y ss.; AUBERT, M., “El Comité Internacional de la Cruz Roja y la cuestión de las armas que causan males superfluos o dañan sin discriminación”, *RICR.*, n° 102, noviembre-diciembre 1990, pp. 511-532; CASSESE, A., “Weapons causing unnecessary suffering. Are they prohibited?”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LVII, fasc. 1, 1975; LORD, J.E., “Legal Restraints in the Use of Landmines: Humanitarian and Environmental Crisis”, *California Western International Law Journal*, vol. 25, n° 2, pp. 311-355, en particular pp. 322 y ss.; MEYROWITZ, H., “El principio de los males superfluos. De la Declaración de San Petersburgo de 1868 al Protocolo adicional I de 1977”, *RICR*, n° 122, marzo-abril 1994, pp. 103-126; SAUNIER, Ph., “Les règles fondamentales sur l’usage des méthodes et moyens de combat et les règles du Protocolo I de 1977 sur les dommages excessifs causés aux civils”, Kalshoven, F y Sandoz, Y. (eds.), *Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht, 1989; más recientemente COUPLAND, R.M., “Proyecto SirUS: Para determinar qué armas causan males superfluos o sufrimientos innecesarios”, Ginebra, 1998, 30 pp. (<<http://www.icrc.org/unicc/icrcnova.nsf/7...8af71d7ad4142566730037dac3?OpenDocument>>).

³² Véanse, en particular, los artículos 48 y 51 del *Protocolo Adicional I* y el art. 13 del *Protocolo Adicional II*, de 8 de junio de 1977. Entre la doctrina, puede citarse CLOSCA, I., “El nuevo Código de protección de la población civil y de los bienes civiles en los conflictos armados”, *RICR*, n. 42, noviembre-diciembre de 1980, pp. 291-323; GARDAM, J. G., *Non-Combatant Immunity as a Norm of International Humanitarian Law*, Dordrecht, 1993; MEYROWITZ, H., “Le bombardement strategique d’apres le Protocole additionnel I aux Conventions de Geneve”, *Z.a.O.R.V.*, vol. 41, 1981, n. 1, pp. 1-68; PETER, C. M., “Protecting the innocent: Civilians in the middle of armed conflict”, *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 53, 1998, n. 1, pp. 45-67; ROBERTSON, Jr, H. B., “The principle of the military objective in the law of armed conflict”, en SCHMITT, M.N. (ed.), *The Law of Military Operations. Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, *International Law Studies*, vol. 72, Island, 1998, pp. 197-223; ROSENBLAD, E., *International Humanitarian Law of Armed Conflict. Some Aspects of the Principle of Distinction and Related Problems*, Geneva, 1979; y TURPIN, D., “Protection de la population civile contre les effets des hostilites”, *Etudes Internationales*, vol. XXIII, 1992, n. 4, pp. 797-817; SOLF, W.A., “Protection of civilians against the effects of hostilities under customary International Law and under Protocol I”, *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 1, 1986, pp. 117-135. Entre la doctrina española más reciente, véase JORGE URBINA, J., *El principio de distinción entre objetivos militares y bienes de carácter civil en el Derecho Internacional Humanitario*, Tesis Doctoral leída en la Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997

regulado por la vía convencional. Como acertadamente señala LORD³³, a partir de la década de los 60, y como consecuencia de los trabajos desarrollados por el CICR y las Naciones Unidas, se comenzó a estudiar la necesidad de nuevos tratados internacionales que prohibieran o, en su caso, restringieran el uso de ciertos medios y métodos de combate. Es en este marco en el que se desarrolla la Conferencia Diplomática de Derecho Humanitario celebrada en Ginebra entre 1974 y 1977, y fruto de la cual se establecieron los dos Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949³⁴, en los que, sin embargo, no se contiene prohibición alguna de armas específicas³⁵.

Sobre la base de las Resoluciones 32/152, de 19 de diciembre de 1977, 33/70, de 28 de septiembre de 1978, y 34/82, de 11 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se convocó, entre septiembre de 1979 y septiembre de 1980, una Conferencia internacional³⁶ en la que participaron un total de 85 Estados. Fruto de la Conferencia³⁷ se adoptó, el 10 de octubre de 1980, la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* junto con tres Protocolos: el *Protocolo sobre fragmentos no localizables* (Protocolo I), el *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos* (Protocolo II) y el *Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias* (Protocolo III)³⁸.

³³ LORD, J.E., "Legal Restraints in the Use of Landmines...", *op. cit.*, p. 329 y ss.

³⁴ El primero de ellos relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y el segundo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

³⁵ Con todo, no debe desconocerse que en el artículo 36 del Protocolo Adicional I se establece que "[c]uando una Alta Parte contratante estudie, desarrolle, adquiera o adopte una nueva arma, o nuevos medios o métodos de guerra, tendrá la obligación de determinar si su empleo, en ciertas condiciones o en todas las circunstancias, estaría prohibido por el presente Protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional aplicable a esta Alta Parte contratante".

³⁶ Ha de recordarse que los trabajos tendentes a elaborar la *Convención* tienen su origen en la *Conferencia de Expertos Gubernamentales* convocada por el CICR en Lucerna y Lugano en 1974 y 1976 respectivamente.

³⁷ El *Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* puede consultarse en *RICR*, enero-febrero 1981, pp. 20-35.

³⁸ En relación a la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, y además de los trabajos ya citados, véase SANDOZ, Y., "Nuevo desarrollo del derecho internacional: Prohibición o restricción de utilizar ciertas armas clásicas", *RICR*, enero-febrero 1981, pp. 3-19. Con ocasión del décimo aniversario de la Convención, se publicaron numerosos trabajos entre los que podemos citar los siguientes: KALSHOVEN, F., "La Convención sobre armas convencionales:

Por lo que en particular se refiere a la cuestión de las minas antipersonales, y manifestando de inicio la importancia que tanto la *Convención* como el *Protocolo II* tienen, se ha venido constatando que ambos contienen numerosas omisiones y deficiencias, entre las que merecen destacarse el hecho de que no se aplican a los conflictos armados internos, no se prohíbe el empleo de minas no detectables, contienen disposiciones insuficientes en relación a la cuestión de las minas lanzadas a distancia y colocadas a mano, no prevén mecanismos de control respecto a la transferencia o la exportación y carecen de sistemas de aplicación y supervisión³⁹.

A comienzos de los años 90, y a iniciativa fundamentalmente de Francia, comenzaron las tareas para revisar la Convención de 1980. La *Conferencia de Revisión* fue calificada por el CICR como

“una oportunidad única para evaluar el empleo de las armas clásicas en el mundo de hoy, examinar si el presente tratado responde adecuadamente a los problemas existentes y estudiar detenidamente la posible evolución de nuevos tipos de armas... [L]os Estados podrán plantearse la cuestión de si la limitadísima restricción de la Convención de 1980, en su forma actual es realmente suficiente... [S]i ha de restringirse o prohibirse el empleo de ciertas armas debido a sus inaceptables efectos crueles o indiscriminados, los Estados también deberían examinar la posibilidad de prohibir la fabricación o la exportación de dichas armas”⁴⁰.

El propio CICR, en su *Informe para la Conferencia de Revisión*⁴¹, elaborado a partir de los resultados del *Simposio de Montreux sobre las minas antipersonales*⁴² de 1993 y del *Simposio de expertos militares sobre la utilidad militar de las minas antipersonal*⁴³, celebrado en enero de 1994, y por lo que a la cuestión de las minas antipersonales se refiere, toma nota

principios jurídicos subyacentes”, *RICR*, nº 102, noviembre-diciembre 1990, pp. 546-556; PÉREZ DE CUÉLLAR, J., “Décimo aniversario de la Convención sobre armas inhumanas. Introducción”, *Idem*, pp. 503-506; PLATTNER, D., “La Convención de 1980 sobre las armas convencionales y la aplicabilidad de las normas relativas a los medios de combate en un conflicto armado no internacional”, *Idem*, pp. 591-605; y ROGERS, A.P.V., “Minas, armas trampas y otros artefactos”, *Idem*, pp. 557-571.

³⁹ CICR, *Minas terrestres antipersonal. ¿Armas indispensables?*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰ CICR, “Asamblea General de las Naciones Unidas (48º período de sesiones, 1993). Primera Comisión. Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Declaración del CICR (20 de octubre de 1993)”, *RICR*, nº 121, enero-febrero de 1994, pp. 59-63, en particular p. 60.

⁴¹ CICR, “Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja para la Conferencia de Revisión de la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados”, *RICR*, nº 122, marzo-abril de 1994, pp. 127-191.

⁴² *Idem*, en particular pp. 165-176 y “Simposio sobre las minas antipersonal (Montreux, Suiza, 21-23 de abril de 1993)”, *RICR*, nº 118, julio-agosto de 1993, pp. 340-346.

⁴³ Véase CICR, “Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja para la Conferencia de Revisión de la Convención de 1980...”, *op. cit.*, en particular pp. 177-191.

de las propuestas de enmienda del *Protocolo II*. Mientras que existió un cierto consenso en ambas reuniones en el sentido de prohibir el empleo de minas indetectables, se produjeron serias discrepancias en cuanto a si la prohibición de las minas debía alcanzar a *todas*, como sostenía un buen número de participantes en el Simposio de Montreux⁴⁴ o, por contra, sólo debía predicarse de algunos tipos específicos, en particular las lanzadas a distancia y desprovistas de mecanismos de autodestrucción.

La celebración en Viena, del 25 de septiembre al 13 de octubre de 1995, de la *primera sesión* de la *Conferencia de Examen*⁴⁵ supuso un considerable éxito en relación a la regulación de las armas láser que causan ceguera, mientras que, por lo que a las minas antipersonales se refiere, fue calificada por algunos como un fracaso⁴⁶; otros hablaron únicamente de un *punto muerto* en las negociaciones. Con todo, se consiguieron avances considerables, fundamentalmente la ampliación del ámbito de la *Convención* a los conflictos armados internos e internacionales, la atribución de la responsabilidad de retirar las minas a quien las coloque, la exigencia de registrar cualquier campo minado y la prohibición de utilizar dispositivos que hagan explotar los artefactos cuando se les aproximen detectores electromagnéticos⁴⁷.

La *segunda sesión* de la *Conferencia de Examen* tuvo lugar en Ginebra del 15 al 19 de enero de 1996. Una vez más, se concluyó sin un acuerdo suficientemente satisfactorio sobre nuevas restricciones generales respecto del uso de las minas. Se rechazaron, de nuevo, las propuestas relativas a la prohibición del empleo de minas lanzadas a distancia, las que pretendían que las minas contracarro pudieran ser detectadas y las que establecían la

⁴⁴ En este sentido el CICR declaró que “[n]o cabe duda de que, desde el punto de vista humanitario, esta sería la mejor opción, ya que la prohibición total tendría el efecto de *estigmatizar* el uso de minas y la violación de la norma podría demostrarse fácilmente” (*Idem.*, p. 140).

⁴⁵ Sobre la Conferencia de Examen véase BETTATI, M., “Examen de la Convention sur l’interdiction des armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. XLI, 1995, pp. 185-198; KHLESTOV, N., “Conférence d’examen de la Convention des Nations Unies de 1980 sur les armes classiques”, *RICR*, nº 814, pp. 401-408.

⁴⁶ En este sentido, por ejemplo, el Parlamento Europeo adoptó su *Resolución sobre el fracaso de la Conferencia Internacional sobre minas antipersonal y armas láser* (DOCE, C 323 de 4 de diciembre de 1995, p. 118) en la que el Parlamento se lamentaba del “fracaso de la Conferencia... a la hora de conseguir mayores avances en lo que se refiere a la prohibición de la fabricación, exportación y utilización de minas terrestres, que ocasionan cada día un escalofriante número de muertes y mutilaciones”.

⁴⁷ Cfr. CICR, “Conferencia de Examen de Viena: Éxito en la cuestión de las armas láser que causan ceguera y punto muerto en la de las minas terrestres”, *RICR*, nº 132, noviembre-diciembre de 1995, pp. 733-739, en particular p. 734.

prohibición de usar mecanismos que impidieran la manipulación de minas o que las hicieran explotar cuando se intentasen remover⁴⁸.

Desgraciadamente el *tercer* y último de los *períodos de sesiones* que se celebró en Ginebra del 22 de abril al 3 de mayo de 1996 no arrojó resultados mucho más favorables. Ya desde la intervención inaugural por parte de Cornelio Sommaruga, Presidente del CICR⁴⁹, en la que se enfatizó sobre los inconvenientes que supondría una definición *peligrosamente ambigua*, eran pocas las esperanzas depositadas en este período de sesiones. La enmienda al Protocolo II, adoptada el 3 de mayo de 1996, ha sido valorada como *insuficiente*⁵⁰ y como afirmara HERBY "... es poco probable que esta modesta respuesta jurídica a tan importante problema humanitario reduzca sustancialmente el aterrador número de víctimas de las minas"⁵¹.

Como ya hemos afirmado⁵², la inclusión del adverbio *primordialmente* en la definición de mina antipersonal que se contiene en el art. 2º, párrafo 3º del *Protocolo II enmendado* no es sino una más de las múltiples *imperfecciones* que definen el Protocolo. Si bien es cierto que se contienen ciertos avances en la regulación de la cuestión⁵³, son más llamativas las

⁴⁸ Véase el *Boletín Informativo nº 5 del CICR*, de 1 de febrero de 1996 o la Comunicación del CICR de 30 de enero de 1996 a los Presidente y Secretarios Generales de todas las Sociedades Nacionales sobre el tema "Negociaciones relativas a las minas antipersonal".

⁴⁹ La Declaración puede consultarse en <<http://www.icrc.ch/icrnouv/2a12.htm>>.

⁵⁰ Véase, en este sentido, ORIHUELA CALATAYUD, E., *Derecho Internacional Humanitario. Tratados internacionales y otros textos*, Madrid, 1998, p. 473, n. 1.

⁵¹ HERBY, P., "Modestos resultados de las negociaciones sobre las minas terrestres. Tercer período de sesiones de la Conferencia de Examen por los Estados Partes de la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales. Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 1996", *RICR.*, nº 135, mayo-junio 1996, pp. 389-397, en particular p. 390. En parecidos términos se manifestaba el CICR al afirmar, en relación a las medidas adoptadas que "[i]l est peu probable qu'elles réduisent de manière sensible le nombre effroyable des victimes de mines terrestres. La pratique du consensus a fait qu'une crise humanitaire internationale n'a trouvé qu'une réponse juridique extrêmement modeste et mesurée" ("Troisième session de la Conférence d'examen des Etats parties à la Convention des Nations Unies de 1980 sur certaines armes classiques. Point de la situation nº 8", <<http://www.icrc.ch/icrnouv/2712.htm>>). Sobre este punto, véase también INSTITUT QUÉBÉCOIS DES HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES, "Les mines terrestres antipersonnel (AP). L'invisible ennemi des casques bleus", *Bulletin Le Mantien de la paix*, nº 23, septiembre de 1996 (<<http://www.ulaval.ca/ighei/bulletin23.html>>, 5 pp.)

⁵² Véase *supra* epígrafe 2º.

⁵³ Fundamentalmente la aplicación a los conflictos internos, la imposición de restricciones en la transferencia de minas (véase el art. 8º), el establecimiento de normas técnicas mínimas al objeto de facilitar la detección de las minas y el establecimiento de medidas tendentes a proteger al personal que realice tareas humanitarias, y en particular al personal de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (cfr. art. 12)

ausencias⁵⁴. De este modo, las minas antipersonales de larga duración podían seguirse produciendo, empleando o transfiriendo siempre y cuando fueran detectables⁵⁵ y se sitúen en una “zona con el perímetro marcado que esté vigilada por personal militar y protegida por cercas u otros medios para garantizar la exclusión efectiva de personas civiles de la zona”⁵⁶. Al tiempo, como nos recuerda HERBY, “no se adoptaron restricciones específicas acerca de la colocación de minas «inteligentes»”, lo que puede llevar a la conclusión de que “el Protocolo enmendado favorece implícitamente la producción, la transferencia y el empleo de esta categoría de minas, pues éstas son objeto de menos restricciones que las comúnmente denominadas «bobas»”⁵⁷.

IV. LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL PROTOCOLO II ENMENDADO. EL «PROCESO DE OTTAWA»

⁵⁴ El Parlamento Europeo adoptó una *Resolución sobre el fracaso de la Conferencia sobre las minas antipersonal* (DOCE C166 de 10 de junio de 1996, p. 197) en la que se lamentaba que “en la Conferencia no se haya conseguido un acuerdo para prohibir totalmente las minas antipersonal (AP) y que sólo se haya alcanzado un acuerdo en el que se recomienda que las minas se puedan detectar, autodestruir y autodesactivar más fácilmente”, al tiempo que “[l]amenta las débiles disposiciones del nuevo Segundo Protocolo sobre minas terrestres, en particular, la imprecisa definición de minas antipersonal, la práctica ausencia de obstáculos a la transferencia, los largos e inútiles períodos de transición y la inexistencia de sistemas eficaces de verificación”. Posteriormente el Consejo, sobre la base del art. J.3, adoptó una *Acción Común de 1 de octubre de 1996*, relativa a las minas terrestres antipersonas; en ella se establecía que “todos los Estados miembros de la Unión Europea harán cuanto esté en su mano para ratificar sin demora, *sin ampararse en las disposiciones referentes al aplazamiento de la ejecución*, el Protocolo II modificado” (DOCE L 260, de 12 de octubre de 1996, pp. 1-3). En parecidos términos se manifestó el Consejo de la Unión Europea en su *Acción Común* de 28 de noviembre de 1997 (DOCE L 338, de 9 de diciembre de 1997, pp. 1-4). Por su parte, la Asamblea Paritaria del Convenio celebrado entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y de la Unión Europea (ACP-UE), estableció en su *Resolución sobre las minas antipersonal* (DOCE C 62, de 27 de febrero de 1997, pp. 64-65) en la que lamentaba que la conferencia sobre la revisión de la Convención de Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales y, en particular, el Protocolo II relativo a las minas antipersonal apenas permitiera llegar a un acuerdo sobre la adopción de medidas para una mayor reducción de la producción y utilización de las minas terrestres.

⁵⁵ En relación a la detección de las denominadas “minas bobas” y a la posibilidad de aplazamiento de estas disposiciones por un plazo máximo de 9 años véase el *Anexo técnico* del Protocolo.

⁵⁶ Cfr. Art. 5, párrafo 2.a); en todo caso, y como se afirma en el art. 5.3, una parte en un conflicto quedará exenta del cumplimiento de tal disposición “cuando no sea posible tal cumplimiento debido a la pérdida de control de la zona por la fuerza como resultado de una acción militar enemiga, incluidas las situaciones en que la acción militar directa del enemigo impida ese cumplimiento”.

⁵⁷ HERBY, P., “Modestos resultados de las negociaciones sobre las minas terrestres...”, *op. cit.*, p. 393. Un análisis general del tercer período de sesiones y de las modificaciones introducidas en el Protocolo II enmendado puede encontrarse en GOLDBLAT, J., “Land -mines and blinding laser weapons: the Inhumane Weapons Convention Review Conference”, *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security*, pp. 752-764; véase también LACHOWSKI, Z., “Conventional arms control”, *SIPRI Yearbook 1997: Armaments, Disarmament and International Security*, pp. 469-501, en particular pp. 495 y ss.

Concluida, del modo que acabamos de enunciar, la reforma del Protocolo II, se alzaron numerosas voces que exigían una prohibición total de las minas antipersonales⁵⁸, al tiempo que se produjeron numerosas iniciativas estatales tendentes a establecer una suspensión temporal de su producción, exportación y empleo⁵⁹. Fruto de este nuevo impulso, y principalmente gracias al patrocinio del Gobierno canadiense, se celebró en Ottawa, del 3 al 5 de octubre de 1996, la *Conferencia internacional sobre una estrategia. Hacia la prohibición completa de las minas antipersonal*, definida como

“Une réunion prospective et pragmatique des pays qui estiment que les États, les organisations non gouvernementales et les organismes internationaux doivent prendre ensemble des mesures immédiates et substantielles en vue d’interdire complètement l’emploi de ces mines. Il s’agira d’une réunion de pays partageant une même conviction, favorables à une interdiction totale des mines antipersonnel et disposés à prendre des mesures internationales, régionales et nationales pour y parvenir”⁶⁰.

Con la participación de 50 Estados, 24 más en calidad de observadores y ocho organizaciones u organismos regionales⁶¹, en la Conferencia se sugirió un *plan de acción* que abarcaba tanto la esfera de lo regional como universal, haciendo especial hincapié en las cuestiones relativas al desminado, sensibilización y asistencia a las víctimas⁶². La

⁵⁸ El CICR, por ejemplo, sostuvo en la sesión de clausura de la Conferencia de Examen que las restricciones impuestas al empleo de minas terrestres eran “deplorablemente inadecuadas” (cfr. *Idem*, p. 394). La Comisión para las cuestiones políticas, la seguridad internacional y el desarme de la Conferencia de la Unión Interparlamentaria celebrada en Beijing del 16 al 21 de septiembre de 1996 adoptó por consenso una Resolución en cuyo dispositivo primero se pedía a los Parlamentarios que exhortaran a sus Gobiernos “à interdire les mines antipersonnel, à mettre au point des programmes complets de destruction des stocks existants et à appuyer les efforts faits au plan international pour conclure un accord international d’interdiction générale ayant force obligatoire” (“Conférence de l’Union interparlementaire: résolution sur les mines antipersonnel, Beijing, 16-21 septembre 1996”, <<http://www.icrc.ch/icrcnouv/2f62.htm>>, 4 pp.). En el dispositivo segundo de la referida *Resolución sobre el fracaso de la Conferencia sobre las minas antipersonal*, el Parlamento Europeo pedía al Consejo que adoptara una acción común reforzada a fin de “alcanzar una prohibición total de las minas antipersonal”, así como “continuar interviniendo a nivel internacional a favor de la prohibición, respaldando la idea canadiense destinada a crear en septiembre de 1996 una zona sin minas antipersonal con los países que se han declarado a favor de la prohibición y a instaurar, en cuanto sea posible, una prohibición total para los Estados signatarios del Convenio sobre las armas convencionales”. Por su parte la *Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías*, en su *Resolución 1995/24*, de 24 de agosto, se declaró partidaria “de la prohibición total de la producción, comercialización y utilización de minas terrestres antipersonal”; posteriormente, en sus *Resoluciones 1996/15*, de 23 de agosto, y *1997/33*, de 28 de agosto, reafirmó su apoyo “al establecimiento de una prohibición total de la producción, comercialización y uso de minas terrestres antipersonales, como medio de proteger el derecho a la vida”.

⁵⁹ La enumeración de iniciativas estatales, regionales y universales adoptadas puede consultarse, por ejemplo, en *Doc. A/51/313*, en particular pp. 3 y ss.

⁶⁰ <<http://www.icrc.org/icrcnouv/24ea.htm>>.

⁶¹ La lista completa puede obtenerse en “Conférence stratégique internationale-Ottawa, 3-5 octobre 1996: liste des participants”, <<http://www.icrc.org/icrnouv/2aca.htm>>.

⁶² El *Programa de Acción* propuesto por el Presidente puede consultarse en <<http://www.icrc.org/icrnouv/2fee.htm>>.

Conferencia, calificada como una iniciativa única, al reunir en su seno representantes estatales, de organizaciones internacionales, no gubernamentales y de agencias de las Naciones Unidas⁶³, ha sido considerada como el punto de partida de lo que se conoce como el *proceso de Ottawa*. En su *Declaración Final*, se parte de considerar como irrenunciable la intervención de la comunidad internacional para prohibir y eliminar las minas antipersonales, de tal modo que pueda obtenerse, cuanto antes, un consenso internacional que se plasme en disposiciones obligatorias en tal sentido. Igualmente, y tras apoyar la adopción de una Resolución con ocasión del 51º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas al objeto de exhortar a los Estados miembros a que decreten moratorias o prohibiciones de utilización y exportación de tales armas, se acordaba continuar el proceso durante 1997.

Aclamada por las organizaciones y organismos participantes como el *comienzo del fin* de las minas⁶⁴, los Gobiernos participantes en la Conferencia acogieron con una profunda sorpresa, como nos recuerdan MASLEN y HERBY⁶⁵, el llamamiento que hiciera Lloyd Axworthy, Ministro de Asuntos Exteriores canadiense, en la sesión de clausura cuando afirmó:

“M. Le président, je voudrais ajouter un point de plus à votre plan d'action. Il s'agit à la fois d'une invitation et d'un défi à relever. Le défi consiste à amener les parties à signer un traité au plus tard à la fin de 1997. Dans les jours qui viennent, j'écirai à vos ministres et à d'autres qui ne sont pas représentés ici poru leur demander leur avis quant à la façon de progresser ensemble dans ce dossier. Je leur indiquerai que si la volonté est là, le Canada est prêt à convoquer une rëunion en décembre 1997 pour signer ce traité”⁶⁶.

Pocos meses más tarde, la Asamblea General adoptaba, sobre la base del informe de la Primera Comisión⁶⁷, la *Resolución 51/45 S*, relativa al *Desarme General y Completo* y en particular al *Acuerdo internacional de prohibición de las minas terrestres antipersonal*. En la misma, la Asamblea acogió “con beneplácito la aprobación de la declaración titulada «Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal» por los participantes en la

⁶³ Cfr. LAWSON, B., “The Ottawa Process”, *Landmines. Demining new from the United Nations*, vol. 2.2, mayo 1997 (<http://www.un.org/Depts/Landmine/NewsLetter/2_2/ottawa.htm>)

⁶⁴ El propio Cornelio Sommaruga afirmó: “Nous quittons la Conférence d'Ottawa, convaincus que les souffrances indicibles des victimes des mines ont définitivement touché la conscience des chefs de gouvernement. Les résultats de cette Conférence annoncent le début de la fin de l'épidémie mondiale des mines terrestres antipersonnel” (“Conférence stratégique internationale-Ottawa, 3-5 octobre 1996: bulletin quotidien, 5 octobre”, <<http://www.icrc.org/icrnouv/2fd6.htm>>).

⁶⁵ MASLEN, S. y HERBY, P., “Prohibición internacional de las minas...”, *op. cit.*, p. 748.

⁶⁶ “Note pour une allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, Ministre des Affaires Etrangères, à la séance de clôture de la conférence internationale de stratégie, Ottawa, 3-5 octobre 1996”, <<http://www.icrc.org/icrnouv/2fea.htm>>.

⁶⁷ Véase *Doc. A/51/566/Add. 11*. La Resolución fue adoptada el 10 de diciembre de 1996 por 155 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones.

Conferencia Internacional sobre Estrategia, celebrada en Ottawa el 5 de octubre de 1996", así como su propuesta de "que se concierte lo antes posible un acuerdo internacional de cumplimiento obligatorio para prohibir las minas terrestres antipersonal" y la celebración de la conferencia de seguimiento que se tendría lugar en Bruselas en junio de 1997.

El *proceso de Ottawa* siguió su curso a lo largo de 1997⁶⁸ y fruto de él fueron, entre otras, la *Reunión de Expertos*⁶⁹ celebrada en Viena en febrero de ese año y la *Cuarta Conferencia de ONG's* que tuvo lugar en Maputo el mismo mes⁷⁰. En todos cuantos foros se discutía la cuestión de las minas antipersonales no se abogaba ya por la suspensión o limitación de su empleo, almacenamiento producción o transferencia, sino que poco a poco se invitaba a los Estados a participar en un proceso cuyo único final lógico parecía la prohibición absoluta de las minas⁷¹, al tiempo que se tomaba conciencia de otros problemas de incluso mayores dimensiones: la necesidad de establecer sistemas de limpieza de los artefactos ya instalados y la asistencia a las víctimas⁷².

⁶⁸ Cfr. HERBY, P., "¿Será 1997 el año de un tratado por el que se prohíba el empleo de las minas antipersonal", *RICR*, nº 140, marzo-abril 1997, pp. 203-208.

⁶⁹ En ella participaron 111 Estados, las Naciones Unidas, el CICR y la ICBL.

⁷⁰ En la Declaración Final se afirmaba, entre otros extremos, que los asistentes a la Conferencia se mostraban «convinced that the Ottawa process is the most clear expression of the will of the international community as stated in the 10 December 1996 United Nations General Assembly resolution calling for the conclusion of an international ban treaty "as soon as possible" and that other negotiating for a, such as the conference on disarmament, will not fulfill that will in a timely fashion». Al mismo tiempo, se hacía un llamamiento a todos los Gobiernos "to take unilateral and regional steps to ban AP mines to continue to build momentum toward the signing of the Ottawa treaty" (<<http://www.icrc.org/icrcnews/485a.htm>>).

⁷¹ Así, por ejemplo, en el *Seminario sobre las minas terrestres antipersonales y sus consecuencias humanitarias* organizado por la Comisión de migraciones, refugiados y demografía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y celebrado en Budapest en marzo de 1997, se hizo un llamamiento a los Estados Miembros del Consejo de Europa para emprender todos los esfuerzos "afin d'aboutir le plus rapidement possible, à l'échelle mondiale, à l'interdiction totale de la fabrication, du commerce, du transport, du stockage et de l'utilisation des mines antipersonnel" (<<http://www.icrc.org/icrnouv/3516.htm>>). Por su parte, el representante del CICR en la *Reunión Internacional de expertos sobre un eventual sistema de verificación de un tratado internacional que prohibiera completamente las minas terrestres antipersonal* confirmó que el principal objetivo del CICR era "l'établissement d'une norme interdisant la production, le stockage, le transfert et l'emploi des mines terrestres antipersonnel" (<<http://www.icrc.org/icrnouv/35a6.htm>>).

⁷² Estas cuestiones estaban presentes, por ejemplo, en la agenda de la *Conferencia de Tokio* desarrollada el 6 y 7 de marzo, así como en la *Reunión de ONG's sobre asistencia a las víctimas* celebrada en el mismo lugar dos días después (Cfr. <<http://www.icrc.org/ocrnews/483a.htm>>). Por su parte los Estados de la Comunidad para el Desarrollo del África del Sur (CDAS), convinieron, en el marco del *Seminario zonal* que tuvo lugar en Harare del 21 al 23 de abril, en «establecer, en el marco del organismo sobre Política, Defensa y Seguridad de la CDAS, un subcomité "Minas terrestres" respaldado por un grupo de trabajo de expertos para promover y coordinar urgentemente: a. la planificación de la remoción humanitaria de minas; b. la formación conjunta de desminadores; c. la

En la Declaración final de la *Conferencia de Bruselas*⁷³, los Estados firmantes⁷⁴ se felicitaban por la convocatoria de una Conferencia Diplomática en Oslo a principios de septiembre, al tiempo que se fijaban como objetivo último de las negociaciones, la firma de un Tratado antes de finales de ese año en el que se prohibieran las minas terrestres antipersonales⁷⁵.

Es, desde luego, la *Conferencia de Oslo* la que marca el punto de inflexión en lo

cooperación técnica para facilitar operaciones rápidas y rentables de remoción de minas en la zona; d. la aprobación del código de normas éticas y de criterios de la CDAS por lo que atañe a la remoción humanitaria de minas (garantía de calidad); e. las campañas de sensibilización por lo que respecta al peligro de las minas; f. el apoyo a la realización de los programas nacionales de asistencia a las víctimas; g. la creación de una base de datos de la CDAS sobre cuestiones relativas a las minas terrestres; y h. la recaudación de fondos para la remoción humanitaria de minas, la asistencia a las víctimas, los programas de rehabilitación y la sensibilización en cuanto al peligro de las minas», al tiempo que hacían un llamamiento a la comunidad internacional para que “ayuden a África del Sur a librarse para siempre de la plaga de las minas antipersonal, particularmente prestando asistencia técnica, financiera o de otro tipo para las operaciones de remoción y destrucción de minas, así como asistencia en favor de la víctimas” (<<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOVA.NSD/2...34691d1e57412565cc00463cc2?OpenDocument>>). Por su parte alguno de los objetivos que se propuso la *Primera Conferencia Continental de Expertos Africanos en Minas Terrestres*, organizada por la OUA en cooperación con el Gobierno de África del Sur y celebrada en Sudáfrica del 19 al 21 de mayo fueron “[t]o develop inter-African co-operation in the fields of landmine clearance and assistance to victims aimed at promoting full and effective use of the available expertise in Africa and strengthening local landmine clearance and victim assistance capacities” y “[t]o develop a strategic plan of African action in response to the landmines problem and to ensure effective utilisation of resources” (<<http://www.iss.co.za/oua/Objectives.html>>). La *primera Conferencia Regional de Asia Central* celebrada en Achgabat (Turkmenistan) del 10 al 12 de junio se proponía “examiner la charge, en termes humains et sociaux, que les mines terrestres font peser sur la région, de discuter des efforts déployés à l’échelon international pour aboutir à une interdiction complète, et d’envisager des moyens d’accroître les actions de déminage et l’assistance aux victimes” (<<http://www.icrc.org/icrcnuv/37fa.htm>>).

⁷³ La Conferencia se celebró entre el 24 y el 27 de junio de 1997 y en ella participaron más de 150 Estados.

⁷⁴ Fueron 97 los Estados firmantes de la Declaración en la jornada de clausura (véase, en este sentido, la relación incluida en el documento de *Handicap International* “Brussels Conference. Final Declaration for the Brussels Conference on Anti-personnel Mines”, <<http://www.creative.com/handicap/Conf10.htm>>); en un documento posterior, fechado el 28 de julio, el CICR eleva a 99 los Estados firmantes con la inclusión de Uganda y las Seychelles (cfr. <<http://www.icrc.org/UNICC/icrcnuv.nsf...cd0029ed68?OpenDocument>>). El número final de firmantes fue 107, como aparece recogido en CICR, *Acabemos con las minas terrestres*, cit., p. 10 y CICR, *Prohibición de las minas antipersonal*, op. cit., p. 4.

⁷⁵ Los elementos esenciales del acuerdo debían ser: una prohibición completa del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales; la destrucción de las minas terrestres antipersonales que se encuentren almacenadas en stock o provengan de tareas de desminado; y la cooperación y asistencia internacionales en materia de desminado en los países afectados (Cfr. <<http://www.icrc.org/UNICC/icrcnuv.nsf...3412564cd002bee20?OpenDocument>>); véase también el documento preparado por Handicap International “The crucial importance of the Brussels Conference”, <<http://www.creativem.com/handicap/Conf02.htm>>.

referente a las minas a nivel universal⁷⁶. Del 1 al 18 de septiembre de 1997, y por iniciativa del Gobierno noruego, se reunieron en Oslo más de un centenar de Estados⁷⁷ para abordar un proceso de negociación tendente a la consecución de un tratado que prohibiera de un modo inequívoco la producción, transferencia y uso de las minas antipersonales⁷⁸. El éxito que representó la Conferencia condujo a la aprobación finalmente de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonal y sobre su destrucción*, abierto solemnemente a la firma en Ottawa en diciembre de 1997⁷⁹.

No es nuestra intención desarrollar, en estos momentos, un completo análisis de las disposiciones de la Convención⁸⁰; por contra, preferimos apuntar algunas de las innovaciones

⁷⁶ Entre tanto, se habían desarrollado otras iniciativas a nivel regional; de este modo a finales de julio tuvo lugar en Manila el *Seminario Regional asiático sobre las minas antipersonal* en el que participaron especialistas de defensa de 18 países de Asia (cfr. CICR, "Communiqué de presse 97/21. Séminaire régional asiatique sur les mines antipersonnel: un appel à l'action", <<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOUV.NSF/c...dd0053c5e4?OpenDocument>>). Entre las conclusiones a las que llegaron los expertos, se había referencia a la necesidad de adoptar cuanto antes un acuerdo regional conforme al cual se prohibiera la utilización de minas antipersonales lanzadas a distancia al objeto de evitar una escalada de la «guerra de las minas» en la zona y un número aún mayor de víctimas civiles; al tiempo se insistía en la necesidad de dotarse de programas regionales de cooperación en materia de levantamiento de minas, educación del riesgo que suponen los artefactos y asistencia a las víctimas (la declaración final puede consultarse en CICR, "Antipersonnel Mines: What Future for Asia?", <<http://www.icrc.org/UNICC/lcrcnews.nsf/5...4f68b584412564de00276e8f?OpenDocument>>; una versión en castellano puede encontrarse en CICR, *Minas terrestres antipersonal. ¿Armas indispensables?*, op. cit., Anexo II, pp. 80-87).

⁷⁷ Los documentos consultados contienen una cierta disparidad en el número de participantes en la Conferencia; de este modo, el CICR elaboró una lista en la que figuraban 89 Estados participantes y 32 más en calidad de observadores (CICR, "Conferencia Diplomática de Oslo relativa a la total prohibición de las minas antipersonal. 1-18 de septiembre de 1997, Oslo, Noruega: Lista de los delegados participantes", <<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOVA.NSF/2...3003aedf9?OpenDocument>>), aunque en documentos posteriores habla de 91 Estados y otros 38 en calidad de observadores (CICR, *Acabemos con las minas terrestres*, op. cit., p. 10); por su parte fuentes periodísticas hablaban de 92 Estados participantes y 36 observadores (Cfr. *EL PAÍS*, 12 de septiembre de 1997).

⁷⁸ El CICR, además, sostenía que las negociaciones debían perseguir una definición clara y sin ambigüedades de "mina antipersonal", el establecimiento de la obligación de destruir las reservas y de retirar las minas ya colocadas lo más rápidamente posible y, finalmente, afirmar la imposibilidad de realizar reservas a la convención, al objeto de garantizar la eficacia del tratado (cfr. <<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOVA.NSF/c...004e5bbf?OpenDocument>>)

⁷⁹ Como mencionábamos anteriormente, el *Tratado de Ottawa* entró en vigor el 1 de marzo de 1999, de acuerdo con lo estipulado en su artículo 17, párrafo 1º. A 28 de junio de 1999, el número de Estados firmantes es 133, mientras que son 82 los Estados parte.

⁸⁰ Para un análisis general del Convenio véanse, entre otros, CICR, *Prohibición de las minas antipersonales...*, op. cit., en particular pp. 5-11; IDEM, "Resultados de la Conferencia de Oslo sobre las minas terrestres", <<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOVA.NSF/2...30031da89?OpenDocument>>; y MASLEN, S., y HERBY, P., "Prohibición internacional de las minas antipersonal...", op. cit., en particular pp. 753-767; entre la doctrina española reciente véase AZNAR GOMEZ, M.J., "La

fundamentales que en ella se contienen. En primer lugar, y como ya hemos visto, la propia definición de “mina antipersonal” es significativamente más afortunada que la que se contiene en el *Protocolo II enmendado*, quedando fuera del concepto únicamente “las minas diseñadas para detonar por la presencia de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación”⁸¹. El Tratado de Ottawa, además, nos sitúa ante un régimen de prohibición absoluta de empleo, desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, conservación o transferencia de minas antipersonal⁸², al tiempo que se establece un compromiso de los Estados Parte en el sentido de destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal “que le pertenezcan o posea, o que estén bajo su jurisdicción o control” en un plazo máximo de cuatro años desde la entrada en vigor del Convenio para ese Estado Parte⁸³.

Interesantes son asimismo las disposiciones relativas al compromiso que adquieren los Estados en el sentido de destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal que se encuentren colocadas en zonas minadas⁸⁴ bajo su jurisdicción o control, lo que deberá realizarse “lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado Parte”⁸⁵. En todo caso, la Convención dota a los Estados incapaces de destruir o asegurar la destrucción de las minas antipersonal dentro del mencionado plazo de la posibilidad de “presentar una solicitud a la Reunión de Estados Parte o a la Conferencia de Examen con objeto de que se prorrogue hasta un máximo de otros diez años el plazo para completar la destrucción”⁸⁶, prórroga que podrá ser renovada conforme a las disposiciones del párrafo 6º del artículo 5. Sin embargo, en la quinta sesión plenaria, celebrada el 5 de mayo de 1999, de la Reunión de Estados Partes desarrollada en Maputo, el Presidente informó que no se le había notificado que algún Estado, en esa Primera

Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, de 18 de septiembre de 1997”, *REDI*, vol. L, 1998, nº 1, pp. 363-367.

⁸¹ Artículo 2, párrafo 1.

⁸² Artículo 1.1.

⁸³ Artículo 4. Se permite, eso sí, que los Estados mantengan un remanente de artefactos al objeto de servir en el “desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas y el adiestramiento en dichas técnicas” (art. 3, párrafo 1). Con todo, los Estados han sostenido que la cantidad “absolutamente necesaria” de la que habla esta disposición, no debe exceder de algunos miles.

⁸⁴ En la Convención se define zona minada de un modo muy amplio como “una zona peligrosa debido a la presencia de minas o en la que se sospecha su presencia” (art. 2, párrafo 5), abandonándose así la propuesta que se realizó en el sentido de diferenciar entre “campos de minas” y “zonas fuera de los campos de minas”.

⁸⁵ Artículo 5, párrafo 1.

⁸⁶ Artículo 5, párrafo 3º.

Reunión, deseara presentar una solicitud en virtud del artículo 5⁸⁷.

La debida asistencia a las víctimas se encuentra presente, de un modo importante, en las disposiciones del Tratado. Su tratamiento aparece recogido junto con lo relativo a la cooperación científico-técnica que debe presidir la actuación de los Estados ⁸⁸, estableciéndose además la posibilidad de que Organizaciones Internacionales, otros Estados y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales asistan a las autoridades nacionales a partir de lo que se denominan “Programas Nacionales de Desminado”⁸⁹.

Merece ser destacado, igualmente, el *sistema de verificación del cumplimiento* que se dibuja en los artículos 7 y 8 del Tratado. Las denominadas *medidas de transparencia* se articulan sobre la base de los Informes que cada Estado Parte debe remitir al Secretario General “tan pronto como sea posible, y en cualquier caso no más tarde de 180 días a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado Parte”⁹⁰. En estos Informes, los Estados deberán hacer mención, entre otros extremos, a las medidas de aplicación que adopten en virtud del artículo 9⁹¹, el total de minas que le pertenezcan o posea, la ubicación, en la medida de lo posible, de todas las zonas minadas bajo su jurisdicción o control y a la situación de los programas para la reconversión o cierre definitivo de las instalaciones de producción de minas antipersonal⁹².

⁸⁷ Véase *Doc. APLC/MSP.1/1999/L.7*, párrafo 19.

⁸⁸ Véanse, en particular, los párrafos 2º, 4º, 5º y 6º del artículo 6.

⁸⁹ El objeto de estos “Programas” aparece recogido en el art. 6, párrafo 7.

⁹⁰ Art. 7, párrafo 1.

⁹¹ El artículo 9 afirma: “Cada uno de los Estados Partes adoptará todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales, para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida a los Estados Parte conforme a esta Convención, cometida por personas o en territorios bajo su jurisdicción o control”.

⁹² Conforme a las disposiciones del art. 7, párrafo 2, esta información deberá ser actualizada anualmente “por cada Estado Parte respecto al año natural precedente y será presentada al Secretario General de las Naciones Unidas a más tardar el 30 de abril de cada año”, teniendo éste la obligación de transmitir los informes recibidos.

El artículo 8 perfila un procedimiento de investigación en aquellos casos en los que un Estado Parte tenga dudas con respecto a la puesta en práctica, por otro Estado Parte, de las disposiciones de la Convención. Iniciado sobre la base de lo que se denomina *Solicitud de Aclaración*⁹³, será la Reunión de Estados Parte la que ocupe un lugar privilegiado en todo el entramado del procedimiento. Reunión que incluso podrá ser convocada con carácter extraordinario si al menos un tercio de los Estados Parte así lo manifiesta en los plazos habilitados al efecto⁹⁴. Con el objeto de completar la información que en su caso hubieran remitido los Estados, el Convenio prevé la posibilidad de constituir una *misión de determinación de hechos*⁹⁵ que podrá desplazarse al territorio del Estado Parte del que se solicita la aclaración, debiendo éste tomar “las medidas administrativas necesarias para recibir, transportar y alojar a la misión”, y siendo “responsable de asegurar la seguridad de la misión al máximo nivel posible mientras estén en territorio bajo su control”⁹⁶. La *misión de determinación de hechos*, por conducto del Secretario General, informará de los resultados alcanzados a la Reunión de Estados Parte, y será ésta quien tenga la responsabilidad última de sugerir las formas y modos de resolver las cuestiones⁹⁷.

Junto con este sistema, pensado para un posible incumplimiento del Tratado en un caso concreto, se establece la convocatoria de reuniones regulares en las que los Estados Parte puedan valorar, entre otros extremos, el funcionamiento y el status de la Convención, la cooperación y la asistencia internacionales, conforme a lo que dispone el artículo 6 o el desarrollo de las tecnologías para la remoción de minas⁹⁸. Igualmente, se prevén otros tipos de reuniones, en particular las *Conferencias de Examen*⁹⁹ y las *Conferencias de Enmienda*¹⁰⁰.

⁹³ La *Solicitud de Aclaración* aparece regulada, fundamentalmente, en los párrafos 2 y 3 del artículo 8. En la Reunión de Estados Parte celebrada en Maputo el Presidente de la Reunión informó que no se le había notificado que algún Estado deseara presentar una solicitud en la Primera Reunión (Cfr. *Doc. APLC/MSP.1/1999/L.7*).

⁹⁴ Véase, en particular, el artículo 8, párrafo 5º.

⁹⁵ Conforme al párrafo 8 del artículo 8, la misión estará compuesta por un máximo de nueve expertos designados y aceptados de conformidad con los párrafos 9 y 10 del referido artículo.

⁹⁶ Véase el artículo 8, párrafo 11.

⁹⁷ Véanse párrafos 17 y siguientes del artículo 8.

⁹⁸ Cfr. artículo 11, párrafo 1.

⁹⁹ Convocadas por el Secretario General, se celebrarán, en un primer momento, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la Convención, y posteriormente cuando lo soliciten uno o más Estados Parte siempre y cuando el intervalo entre ellas no sea menor de cinco años (Cfr. artículo 5).

¹⁰⁰ Recogidas en el artículo 13, se insertan dentro del procedimiento general de enmienda, establecido para “garantizar que el tratado pueda adaptarse a un mundo cambiante y a la evolución de las tecnologías” (CICR, *Prohibición de las minas antipersonal...*, *op. cit.*, p. 10).

Ninguna novedad significativa aportan las posteriores disposiciones de la Convención. Las cuestiones relativas a la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, entrada en vigor, aplicación provisional, reservas¹⁰¹, duración y denuncia, depositario y textos auténticos¹⁰² no muestran diferencias sustanciales con otros Convenios internacionales.

V. EL GRAN DESAFÍO DE FUTURO: LAS ACTIVIDADES DE REMOCIÓN DE MINAS

A partir de la prohibición general establecida en el Tratado de Ottawa, se ha planteado con toda virulencia la necesidad de establecer, de modo prioritario, una auténtica política de desminado y asistencia a las víctimas. Como han afirmado CAFLISCH y GODET,

“[I]l n'y a pas de salut en dehors d'un instrument multilatéral général interdisant les MAP. Il n'y a pas davantage de solution définitive du problème sans l'élimination de cette arme et des conséquences de son utilisation, c'est-à-dire sans la destruction des stocks, le déminage complet et la réhabilitation des victimes: pas d'interdiction sans déminage, pas de déminage sans interdiction. Cela signifie que les tentatives d'universalisation de la Convention d'Ottawa doivent être doublées d'une campagne de déminage et de réhabilitation des victimes. Cette campagne doit passer par un effort accru pour réunir des fonds, par une meilleure coordination des actions de déminage et de réhabilitation, et -c'est là peut-être le point saillant- par une amélioration significative des techniques de déminage”¹⁰³

¹⁰¹ Como nos recuerdan MASLEN y HERBY, “[y]a en el primer proyecto austriaco figuraba un artículo por el que los artículos del tratado no estarían sometidos a reservas, similar al previsto en la Convención sobre armas químicas de 1992. Este artículo no varió en el transcurso de las negociaciones, aunque en la Conferencia Diplomática de Oslo varios Estados intentaron debilitarlo, insertando una excepción para los períodos de conflicto armado, o simplemente suprimirlo del todo” (MASLEN, S. y HERBY, P., “Prohibición internacional de las minas antipersonal...”, *op. cit.*, p. 765).

¹⁰² Véanse los artículos 15 y siguientes.

¹⁰³ CAFLISCH, L. Y GODET, F., “De la réglementation à l'interdiction des mines antipersonnel”, *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 1/98, pp. 2-37, en particular p. 36. Con ocasión de la Conferencia de Ottawa de diciembre de 1997, Cornelio SOMMARUGA declaraba: “Célébrons aujourd'hui une victoire pour l'humanité mais, ce faisant, reconnaissons que la vraie victoire que doit remporter l'humanité est encore devant nous. Cette victoire sera célébrée le jour où nous cesserons de devoir consacrer l'essentiel de nos efforts à ramasser les débris de la guerre et à soigner les blessures infligées aux victimes par une technologie destructrice et incontrôlée. Ce jour là, la sagesse de l'humanité, le respect des principes humanitaires fondamentaux et l'instinct de survie auront convergé et l'objectif sera clair: empêcher que de telles horreurs se perpétuent” (SOMMARUGA, C., “Interdiction complète des mines terrestres: Conférence de signature du traité et Forum d'action contre les mines. Ottawa, 2-4 décembre 1997” <<http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOVA.NSF...2003b150e?OpenDocument>>. Meses después de la firma del Tratado de Ottawa, y con ocasión del Seminario sobre impacto humanitario y utilidad militar de las minas antipersonales organizado por el CICR en Budapest, los participantes llamaban a la comunidad internacional “including governments, international agencies and non-governmental organizations to continue to assist, where necessary, mine-affected countries and regions in Europe to become permanently free of the scourge of antipersonnel mines, in particular through the provision of technical, financial and other assistance in the clearance and destruction of mines, assistance to victims and mine awareness programs” (Budapest regional conference on anti-personnel mines. Final declaration of participant”

Este fin es el que ha inspirado algunas de las iniciativas a las que hemos podido asistir durante los últimos meses¹⁰⁴, actuaciones que, por otra parte, parecen destinadas a dar cumplimiento a los artículos 5 y 6 del Tratado de Ottawa, tanto por lo que se refiere a la destrucción de minas antipersonales ya emplazadas como a las tareas de cooperación y asistencia, definidas en el Convenio de modo imperativo¹⁰⁵.

Si bien, por un puro problema de espacio material del presente trabajo, nos resulta imposible ocuparnos de todas las acciones que se han emprendido desde la perspectiva de lo universal y menos aún de lo regional¹⁰⁶, deseamos centrarnos en particular en las iniciativas

<<http://www.icrc.org/UNICC/Icrcnews.nsf/c... 9002ec242?OpenDocument>>).

¹⁰⁴ La simple revisión de las reuniones y conferencias que se han desarrollado a lo largo de 1998, nos permiten comprobar que las cuestiones relativas a la remoción de minas y a la asistencia a las víctimas son, en estos momentos, las que ocupan la mayor parte de las iniciativas nacionales e internacionales. De este modo, en octubre tuvieron lugar las siguientes conferencias: *International Conference on Mine Victim Assistance* (Halifax, Canada); *Detection of Abandoned Landmines* (Edimburgo); *International Conference "Measuring Success in Humanitarian Demining"*, (Virginia); *International Demining Conference* (Phnom Penh); *International Conference on Mine Victim Assistance* (Halifax, Canada). En septiembre se celebraron el *International Symposium and Exhibition on Demining Technology* (Ispra, Italia), el *Mine, Countermine & Demolitions Symposium and Exhibitions* (Idaho), la reunión de la *International Campaign to Ban Landmines (ICBL)* y el *International Symposium on Mine Action* (Dublín), la *London Demining Conference* (Londres), la *Mines Roundtable* (Shanghai) y la *International Expert Conference on Demining Policy Planning* celebrada en Suiza. En julio tuvo lugar el *Mine Warfare Association (MINWARA) Regional Meeting* (Albuquerque, Nuevo México), el *European Seminar on Technical Implementation of the Ottawa Treaty Obligations* (Viena) y la *International Experts Conference on Demining* (Karlsruhe). Tres, principalmente, fueron las reuniones celebradas en junio: *Landmines, Injuries and Rehabilitation Conference* (Amman), *Mine and UXO: Spending and Technology Priorities* y la *International Experts Conference on Demining* celebrada en Alemania. Mayo fue uno de los meses de mayor actividad, al celebrarse seis reuniones en los que se analizaron cuestiones relativas a las minas antipersonales: *Diplomatic and NGO Conference on Anti-Personnel Mines* (Moscú), *Mine Clearance Workshop* (Johannesburg - South Africa), *Conference on Global Humanitarian Demining* (Washington, DC), *Experts Meeting on Global Data Issues* (Viena), "Survey Contact Group" Meeting (Bruselas), *UXO Forum* (Anaheim, Estados Unidos) y *Landmine Policy, Mine Removal and the Ottawa Treaty* (Durham, Estados Unidos). Durante el primer cuatrimestre del año tuvieron lugar las siguientes reuniones: *Landmines Forum* (Washington); *Mine Victims Fund Conference* (Washington); *Third International Symposium on Technology and the Mine Problem* (California); *Senior Working-Level Meeting - Humanitarian Demining & Victim Assistance* (Canada); *International Conference on Mine Awareness* (Sarajevo); y *Demining in Southern Africa Seminar* (Sudafrica).

¹⁰⁵ Conforme a la literalidad del artículo 6 los Estados asumen, entre otros extremos, una obligación *real* de cooperar tanto en la asistencia y rehabilitación de las víctimas, como en las labores de limpieza de minas y destrucción de existencias.

¹⁰⁶ En relación a las iniciativas regionales, y en particular por referencia a las actuaciones más recientes en el ámbito de la Unión Europea, señalar que conforme a la "Decisión del Consejo 917/818/PESC, de 28 de noviembre de 1997, sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas terrestres antipersonales a fin de cofinanciar las llamadas especiales del CICR" (DOCE L 338 de 9 de diciembre de 1997, p. 5), se fijó una cantidad máxima de 8 millones de euros (sic) con cargo al presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio 1997. Por su parte la "Acción común 97/817/PESC, de 28 de noviembre de 1997, adoptada por el Consejo sobre la base

patrocinadas en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

Lo que técnicamente se conoce como “humanitarian mine action” o “actividades de remoción de minas”¹⁰⁷ consiste en cuatro elementos básicos complementarios: “a) la sensibilización sobre el problema de las minas y la educación para reducir los riesgos que supone; b) el reconocimiento detallado, el levantamiento cartográfico, la señalización y la remoción de las minas; c) la prestación de asistencia a las víctimas, incluidas la rehabilitación y d) las actividades de promoción para estigmatizar el empleo de las minas terrestres y apoyar la imposición de una prohibición total de las minas antipersonal”¹⁰⁸. Este planteamiento ha

del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a las minas terrestres antipersonales” (*Idem*, pp. 1-4), la Unión se confesaba resuelta a alcanzar el objetivo “consistente en eliminar totalmente las minas terrestres antipersonas en el mundo entero, así como contribuir a solucionar los problemas que ya han causado estas armas”, al tiempo que establecía, en su artículo 6º, la contribución a “la financiación de programas o proyectos que respondan a la solicitud de una organización regional, de las autoridades de un país tercero, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de las Naciones Unidas o de otras organizaciones interesadas”. Más recientemente, el Consejo ha adoptado una acción específica en el ámbito de la retirada de minas, consistente en la coordinación, supervisión y formación de especialistas e instructores en retirada de minas en Croacia, destinando un importe máximo de 435.000 ecus (sic) (Cfr. “Decisión del Consejo 98/627/PESC, de 9 de noviembre de 1998, adoptada sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas”, *DOCE* L 300 de 11 de noviembre de 1998, p. 1, y “Decisión del Consejo 98/628/PESC, de 9 de noviembre de 1998, adoptada sobre la base del apartado 2 del artículo J.4 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aplicación de una Decisión del Consejo sobre una acción específica de la Unión en el ámbito de la ayuda a la retirada de minas”, *Idem*, pp. 2-3). El Parlamento Europeo, por su parte, era favorable a una acción de la Unión Europea coordinada en un organismo internacional, y en este sentido solicitó que se estableciera “una coordinación efectiva de los esfuerzos internacionales de eliminación de minas y rehabilitación de las víctimas entre los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG, eventualmente mediante la creación de un Comité internacional de dirección y el establecimiento de grupos de trabajo sobre técnicas adecuadas, gestión de la información y acciones en los países afectados, con una fuerte participación de la UE” (“Resolución sobre el Convenio de 1997 sobre la prohibición y destrucción de minas antipersonas”, *DOCE* C 014 de 19 de enero de 1998, p. 21). Finalmente, mencionar que en un documento de la Dirección General VIII, de abril de 1998, se describe cómo debe realizarse la participación comunitaria en las acciones relativas a las minas antipersonal, al tiempo que se afirma que los proyectos serán llevados a cabo atendiendo a los siguientes criterios: “1. L’integration du projet dans un programme global de développement du pays concerné et coordonné par une structure nationale, 2. En ce qui concerne spécifiquement les opérations de déminage, les activités doivent être concentrées sur les zones les plus touchées et représentant le plus grand risque pour la population, 3. L’association des populations et des collectivités locales aux activités du projet” (véase, *Recueil Commente des ressources communaitaires disponibles pour financier des actions d'ONG et d'autres organismes gouvernementaux et/ou decentralises de la societe civile dans le domaine de la cooperation au developpement et de l'aide humanitaire*, <<http://www.europa.eu.int/en/comm/dg08/dgviii.htm>>, en particular pp. 83-86).

¹⁰⁷ En la actualidad, la Asamblea General se refiere a estas cuestiones bajo el epígrafe general “Asistencia para las actividades relativas a las minas”, abandonando de este modo la denominación “Asistencia para la remoción de minas” que había utilizado en sus Resoluciones 48/7, de 19 de octubre de 1993, 49/215, de 23 de diciembre de 1994, 50/82, de 14 de diciembre de 1995, 51/149, de 13 de diciembre de 1996, y 52/173, de 18 de diciembre de 1997.

¹⁰⁸ “Asistencia para la remoción de minas. Informe del Secretario General”, *Doc. A/53/496* de 14

sido el que, en cierta medida, se ha acogido en el marco de la Comisión de Desarme cuando se ha afirmado que:

“Las Naciones Unidas deberían cumplir una función de coordinación en los ámbitos de la información sobre el peligro de las minas, la capacitación, el reconocimiento, la detección y la remoción de minas, la investigación científica sobre la detección de minas y la tecnología para su remoción y la información sobre el equipo y los suministros médicos adecuados, así como su distribución”¹⁰⁹

A partir de la reforma operada en la estructura y funciones del Departamento de Asuntos Humanitarios¹¹⁰, la responsabilidad de coordinar las operaciones relativas a las minas se encuentra transferida al Servicio de Actividades de Remoción de Minas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹¹¹, mientras que la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios es la encargada de llevar a cabo las campañas humanitarias de concienciación acerca del riesgo de las minas y de garantizar que las actividades relacionadas con las minas se integren completamente en los programas humanitarios. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por su parte,

de octubre de 1998, pp. 4-5; véase también “Mine action an effective coordination: The United Nations policy” <<http://www.un.org/Depts/Landmine/policy.htm>>; en este texto se afirma que “in support of these core components, other activities will be key to the success of mine action and mine action programmes, such as: resource mobilization, national/local capacity building and requisite institutional support (including human resource development of local counterparts from both government and civil society), information management (including the conduct of assessment missions, surveys and, more generally, data gathering), training of personnel (in all mine-related responsibilities, including management), and quality management (including setting of standards and programme monitoring and evaluation)”. La ICBL ha afirmado, por su parte, que la “humanitarian mine action is a comprehensive, structured approach to deal with mine and UXO contamination, including survey assessment, mine clearance, mine awareness, and victim assistance. These activities are carried out to reduce the threat posed by landmines to individuals and communities in mine infested areas, as well as to assist mine victims. Humanitarian mine action should work to create indigenous capacity in mine affected communities, because it is part of their long-term development ICBL”, *Landmine Monitor Report 1999. Toward a Mine-Free World. Executive Summary*, <<http://www.icbl.org/lm/1999/english/Execweb1-03.htm>>.

¹⁰⁹ “Informe de la Comisión de Desarme. Anexo IV: Directrices sobre el control, la limitación y el desarme en relación con las armas convencionales, con especial atención a la consolidación de la paz en el contexto de la Resolución 51/45 N de la Asamblea General. Documento presentado por el Presidente”, *Doc. A/53/42*, p. 25.

¹¹⁰ Véase el informe del Secretario General titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, *Doc. A/51/950*; resulta de interés, igualmente, la consulta del documento “Revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General”, *Doc. A/53/226/Add.1* de 13 de agosto de 1998.

¹¹¹ Como ha afirmado el Consejo Económico y Social en el Informe correspondiente a 1998 “la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios está encargada de compartir toda la información con el Servicio de Actividades de Remoción de Minas, que es el centro de coordinación del sistema de las Naciones Unidas para todas las actividades relacionadas con la remoción de minas, y con otros asociados en las consecuencias humanitarias de las minas terrestres, y trabajará para velar por que se satisfagan las necesidades humanitarias como componente integral de la tarea humanitaria general” (“Informe del Consejo Económico y Social correspondiente a 1998”, *Doc. A/53/3*, p. 55).

tiene la responsabilidad de incorporar las consecuencias socioeconómicas de la contaminación producida por las minas terrestres y los artefactos explosivos sin detonar en la planificación del desarrollo¹¹². Existen, además, dos mecanismos de coordinación que actúan como apoyo del proceso: el *Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades de Remoción de Minas* y el *Comité Directivo de Actividades de Remoción de Minas*¹¹³.

Por otra parte, es indudable que la solución eficaz del problema de las minas antipersonales pasa por la aceleración del proceso de remoción de minas¹¹⁴. Pero esta aceleración está directamente vinculada, además, con el incremento de aportaciones a una serie de Fondos ya establecidos -entre los que destaca el *Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias para la asistencia en la remoción de minas* instituido en 1994¹¹⁵- y con la obtención e intercambio de tecnología específica¹¹⁶.

¹¹² Cfr. "Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General", *Doc. A/53/139-E/1998/67* de 12 de junio de 1998. La participación del Departamento de Asuntos de Desarme, de UNICEF, de ACNUR, del Programa Mundial de Alimentos, de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, de la OMS, de la FAO y del PNUD en las tareas relativas a las minas puede consultarse en "Asistencia para la remoción de minas. Informe del Secretario General", *op. cit.*, pp. 17-22.

¹¹³ La composición de ambos organismos puede consultarse en "Asistencia para la remoción de minas. Informe del Secretario General", *Idem*, p. 5.

¹¹⁴ En este sentido, véase la Resolución "Asistencia para las actividades relativas a las minas", *Doc. A/RES/53/26*, adoptada el 17 de noviembre de 1998. Con ocasión del análisis del Proyecto de Resolución (*Doc. A/53/L.28*), y tras constatar los indudables progresos que la comunidad internacional estaba realizando, numerosos Estados se manifestaron partidarios de acelerar el proceso para reducir lo más posible el plazo de tiempo necesario para la remoción de las minas terrestres.

¹¹⁵ Merecen ser citados también el *Fondo Fiduciario de Emergencia para el Afganistán* y los Fondos Fiduciarios establecidos por el PNUD. Con todo, no deja de producir estupor, en el mejor de los casos, la contemplación de las contribuciones realizadas por algunos Estados al Fondo voluntario. A 13 de octubre de 1998, únicamente 37 Estados habían contribuido al Fondo, de los cuales 14 lo habían hecho con menos de 50.000 dólares. Estados como Arabia Saudí, Austria, Brasil, Liechtenstein o Mónaco, son algunos de los ejemplos; y únicamente como un ejemplo más, las contribuciones de particulares eran superiores a las realizadas por la Santa Sede (4.065 dólares frente a 4.000). La totalidad de cantidades ingresadas o comprometidas pueden consultarse en "Asistencia para la remoción de minas. Informe del Secretario General", *op. cit.*, Anexo I, pp. 33-34. No debe desconocerse, tampoco, la necesaria participación de otras entidades financieras en las tareas de remoción; de este modo, y por relación al Banco Mundial se ha afirmado: "El Banco subraya que en lo sucesivo se deben conceder también préstamos para actividades no tradicionales como la remoción de minas, la desmovilización y la reinserción de las poblaciones desplazadas. Así, el tema de las minas terrestres es una de las cuatro esferas principales de actividad del Equipo Mixto de Tareas del Banco Mundial/UNICEF sobre las situaciones posteriores a los conflictos" ("Examen preliminar conjunto de la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Informe del Secretario General", *Doc. E/1998/61* de 10 de junio de 1998); sobre la participación del Banco Mundial en los programas relativos a minas antipersonales, véase "Mine action and effective coordination: The United Nations Policy. Anexo E: The World Bank and mine action programmes" <<http://www.un.org/Depts/Landmine/Policy/annexE.htm>>, 4 pp.

¹¹⁶ El representante iraní ante la Asamblea General afirmó, con ocasión del debate del

Aún cuando se ha recorrido ya una parte del sugerente camino hacia el objetivo “cero víctimas”, el sistema de las Naciones Unidas no ha dejado de mostrar algunas disfunciones, puestas de manifiesto en el Informe *The Development of Indigenous Mine Action Capacities*¹¹⁷ y que ha orientado el del propio del Secretario General. La *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) ha sostenido la necesidad de que las actividades operacionales fueran llevadas a cabo por ONG's, bien de carácter nacional o internacional¹¹⁸, al tiempo que se debe facilitar la creación de organismos nacionales -con una composición y mandato apropiados- que actúen como entidades impulsoras de las actividades de remoción¹¹⁹ y se debe velar por el mantenimiento de una adecuada calidad en el cumplimiento de los programas¹²⁰.

Por otra parte, el Secretario General considera que “la adopción de medidas para luchar contra la presencia de minas terrestres corresponde principalmente al Gobierno del Estado afectado”, quien está llamado a asumir la responsabilidad de la coordinación y la gestión general de cualquier programa nacional de remoción de minas¹²¹. De este modo, se

mencionado Proyecto de Resolución que “[a] pesar de los logros en la esfera de la remoción de minas, la falta de gestiones serias para mejorar la tecnología necesaria para esos fines y la falta de incentivos para la transferencia de nuevas tecnologías a los países en desarrollo afectados por las minas siguen siendo una constante preocupación para la comunidad mundial y en particular para los más de 60 países afectados por las minas... No obstante, a nuestro juicio, la falta de recursos no es lo único que obstaculiza los programas de remoción de minas; la falta de voluntad política también es un factor importante. De hecho, es sumamente esencial contar con la voluntad política de los países desarrollados, que tienen el potencial de contribuir de manera significativa a una remoción de minas más segura, más rápida y más rentable mediante la transferencia de equipo y tecnología para esos fines a los países afectados” (*Idem*, p. 27).

¹¹⁷ El *Study Report* puede consultarse en <http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/landmine/study>.

¹¹⁸ Véase, en este sentido, la Recomendación nº 13: “Operational activities should be undertaken by independently managed mine action agencies (such as national and international NGOs) under contract to the Mine Action Service. The Mine Action Service should not become directly involved in implementation activities but retain overall control through sound contractual arrangements. This approach puts less strains on human resources at the centre in terms of management and control capabilities. It is more transparent for donors and more responsive to shifting priorities and demand as the mine problem is brought under control and the levels of activities decrease over the years”.

¹¹⁹ Como se afirma en la Recomendación nº 11, “[t]he mine action authority would normally ensure that a portion of the national budget is made available annually for the country's mine action activities. The authority should ensure that mine action policy is non-partisan and is in accord with humanitarian considerations including the allocation of resources to address the mine-related problems of those who are most vulnerable”.

¹²⁰ Cfr. en este sentido las Recomendaciones nº 21, 22 y 23.

¹²¹ “Asistencia para la remoción de minas. Informe del Secretario General”, *op. cit.*, p. 9. Posteriormente se afirma que “[s]i bien la responsabilidad fundamental de tomar medidas contra la presencia de minas terrestres corresponde al Estado y Estados pertinentes, la política coordinada facilita la asistencia de las Naciones Unidas en cuanto a la creación de una capacidad nacional

han hecho patentes ciertas imperfecciones en los mecanismos de coordinación entre los programas de capacitación nacional y las operaciones de mantenimiento de la paz que se desarrollan sobre el terreno¹²². En opinión de la ECHO:

“The initiation of programmes within the context of peace-keeping operations has often hindered rather than facilitated the establishment of an indigenous capability. From the outset of programme planning, UN support must be geared to the realization of long-term objectives. This necessitates an overall strategy, continuity, and a commitment to equip national authorities with the skills and resources necessary to direct, manage, and regulate a nation-wide programme”¹²³.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como nos recuerda el propio CICR,

“El tratado de Ottawa sólo es una de las medidas esenciales para abordar el problema de la contaminación de las minas terrestres. Muchas personas siguen viviendo en zonas afectadas por las minas, bajo la amenaza diaria de estas armas. Las necesidades de índole médica, de rehabilitación, sociales y económicas de las más de las víctimas de las minas terrestres todavía no han sido satisfechas, y habrá que tratarlas de forma eficaz. Las minas terrestres son una epidemia creada por el hombre. Por lo tanto, las correspondientes soluciones están en nuestras manos. El tratado de Ottawa es un paso importante, pero sólo el primero”¹²⁴.

Son varios, aún, los problemas que debe enfrentar la Comunidad Internacional en relación a las minas antipersonales. La todavía significativa carencia de los recursos

sostenible y a la ejecución de programas generales” (*Idem*, p. 30).

¹²² Véase el capítulo “Mine Action Activities and Peacekeeping Missions” del mencionado documento de la OCHA. En numerosas ocasiones las OMP’s incorporan en su mandato referencias a la remoción de minas; así, por ejemplo, uno de los aspectos esenciales del mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) era “coordinar, facilitar y apoyar las actividades humanitarias vinculadas directamente con el proceso de paz, en especial las relativas al acuartelamiento y la desmovilización de tropas y su reintegro a la vida civil, así como la participación en actividades de remoción de minas” (*Doc. S/1995/97*, p. 5). Por su parte, si bien en el mandato de la ONUMOZ (véase *Doc. S/24892*, párrafos 18 y ss.) no se contenía una referencia expresa al desminado, la Comisión de Cesación del Fuego se ocupó de un modo “especialmente fructífero” del problema de la limpieza de minas (Cfr. “Informe del Secretario General sobre la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique”, *Doc. S/25518*, párrafos 20 y ss). En relación al Mandato de ONUSOM II, por lo que a las minas se refiere, véanse los Documentos *S/24992* y *S/25354*.

¹²³ “The Development of Indigenous Mine Action Capacities”, *op. cit.*. La ECHO es consciente de que “[t]he promotion of mine action activities outside the umbrella of a peace-keeping mission has implications both for the way in which programme objectives are defined and how the US sees its role in situations of fragile peace where there are many uncertainties about the future but there is an obvious need to nurture opportunities for peace wherever they emerge” (*Idem.*, párrafo 45). La ECHO, además, ha considerado que “even in the best of circumstances it is unrealistic to assume that a mine action capability can be generated to meet both immediate peace-keeping objectives and to form the basis for a long-term indigenous capacity. The objectives are, of course, compatible, but the required vision, modalities, and timeframe are different. It is the view of the study team that the UN focal point must take quick and early action to help national and local authorities address the humanitarian implications of landmines. The realization of this objective cannot be considered of lesser value than the organization of mine action activities focused on addressing peace-keeping operational needs” (*Idem.*, párrafo 59; véase también la Recomendación nº 10).

¹²⁴ CICR, *Prohibición de las minas antipersonal...*, *op. cit.*, p. 11.

financieros necesarios para intensificar la remoción de minas y la asistencia médica a las víctimas¹²⁵ o la falta de una voluntad política real, por parte de ciertos Estados, para contribuir al proceso, son algunos ejemplos. Es indudable, además, que la Comunidad Internacional debe adoptar definitivamente un enfoque preventivo en relación al uso de las armas¹²⁶, pero no es menos cierto que hay miles de personas, miles de víctimas, que esperan una respuesta pronta de esa Comunidad Internacional que mira aterrada la catástrofe humanitaria que ha supuesto -y desgraciadamente supone aún hoy¹²⁷- el uso de las minas antipersonales.

Aquella falta de voluntad política real por parte de los Estados es aún más preocupante en la medida en que “contribuye al sufrimiento de los países afectados, que, habida cuenta de que en su mayoría sufren las consecuencias del subdesarrollo y de la pobreza, no tienen los recursos suficientes que les permitan desarrollar sus capacidades locales para crear programas amplios de remoción de minas”¹²⁸.

No podemos ni debemos olvidar que detrás de la tragedia de las minas antipersonales hay personas, habitualmente las más desprotegidas, que sufren profundos daños psicológicos, mutilaciones e incluso la muerte¹²⁹. Los Estados se han mostrado “[d]ecididos

¹²⁵ Así, por ejemplo, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas se lamenta en su Resolución 1998/30, de 26 de agosto, de “la carencia de recursos financieros suficientes para intensificar la remoción de minas y la asistencia médica a las víctimas de las minas terrestres antipersonales”, al tiempo que “[a]lienta... a los gobiernos, organizaciones y particulares que puedan hacerlo, a responder de manera positiva a las peticiones de contribuciones voluntarias al programa de las Naciones Unidas para la remoción de minas o aumentar sus actuales contribuciones”.

¹²⁶ Cfr. MASLEN, S. y HERBY, P., *op. cit.*, pp. 768-769.

¹²⁷ Desconocer el hecho de que todavía hoy se siguen utilizando minas antipersonales en los conflictos armados existentes sería, simplemente, desconocer la realidad. Los propios Estados Parte en la Convención han manifestado su “grave inquietud ante el hecho de que sigan utilizándose minas antipersonal en zonas de inestabilidad en todo el mundo” (“Declaración de Maputo”, *Doc. APLC/MSP./1999/L.6*).

¹²⁸ Palabras del representante de la Jamahiriya Árabe Libia ante la Asamblea General con ocasión de la 60ª sesión plenaria en su quincuagésimo tercer período de sesiones, en la que se debatió el proyecto de lo que más tarde sería la Resolución 53/26 (*Doc. A/53/PV.60*, p. 12). Por su parte, el representante iraní ante la Asamblea General manifestó: “[A] nuestro juicio, la falta de recursos no es lo único que obstaculiza los programas de remoción de minas; la falta de voluntad política también es un factor importante. De hecho, es sumamente esencial contar con la voluntad política de los países desarrollados, que tienen el potencial de contribuir de manera significativa a una remoción de minas más segura, más rápida y más rentable mediante la transferencia de equipo y tecnología para esos fines a los países afectados” (*Idem*, p. 27).

¹²⁹ Como escribía el Secretario General de las Naciones Unidas, “[l]as actividades relacionadas con las minas se centran en las personas, en darles la oportunidad de vivir en un entorno libre de los daños físicos, socioeconómicos y psicológicos que ocasionan esos asesinos crueles e indiscriminados” (“Asistencia para la remoción de minas...”, *op. cit.*, p. 32. En parecidos términos se han expresado los

a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños, obstruyen el desarrollo económico y la reconstrucción, inhiben la repatriación de refugiados y de personas desplazadas internamente, además de ocasionar otras severas consecuencias muchos años después de su emplazamiento”¹³⁰. Es hora de que los Estados, a impulso probablemente una vez más de su propia sociedad civil, afronten la necesaria reducción en los plazos previstos para la obtención del objetivo denominado “cero víctimas”. Como dijera el representante de Japón ante la Asamblea General:

“El siglo XXI se aproxima rápidamente y debemos redoblar nuestros esfuerzos en materia de minas para no legar a la generación venidera una Tierra contaminada con minas terrestres. En este último decenio del siglo XX -tarde, pero mejor que nunca- ha aumentado la conciencia sobre la gravedad del problema y sobre la necesidad de tomar medidas para reducir el daño inflingido por las minas terrestres. Debemos aumentar nuestra cooperación a fin de poner nuestras ideas en práctica”¹³¹.

Santander, julio de 1999

Estados Parte en su primera Reunión cuando han afirmado en la *Declaración de Maputo* que “la penosa situación de las víctimas de las minas ha puesto al descubierto la insuficiencia de la asistencia prestada a las víctimas en los países más afectados. Dicha asistencia debe integrarse en estrategias de salud pública y socioeconómicas más amplias, para garantizar no sólo una atención a corto plazo a las víctimas sino también una atención especial a las considerables necesidades de reintegración social y económica a largo plazo” (*Doc. APLC/MSP.1/1999/L.6*).

¹³⁰ Preámbulo del Tratado Ottawa.

¹³¹ *Doc. A/53/PV.60*, p. 6.