

¿Será 1997 el año de un tratado por el que se prohíba el empleo de las minas antipersonal?

Tras la decepción generalizada que causó la aprobación, en 1996, de las modestas modificaciones del Protocolo II relativo a las minas terrestres de la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales (CAC), cabe abrigar esperanzas de que este año se apruebe y se firme un nuevo tratado internacional, por el que se prohíban la producción, la exportación, la transferencia y el empleo de las minas terrestres antipersonal. Aunque en un comienzo el apoyo a dicho tratado no sea universal, su existencia permitirá establecer una norma jurídica internacional de peso y continuar allanando el camino hacia el objetivo que persigue el CICR: acabar con el flagelo de las minas terrestres.

Recientes iniciativas diplomáticas

El 3 de mayo de 1996, durante la sesión de clausura de la Conferencia de Examen de la CAC, el Gobierno canadiense anunció que, dados los tímidos progresos registrados en más de dos años de negociaciones, convocaría en Canadá, a finales del año, una reunión con los Estados que comparten el mismo objetivo, a fin de seguir avanzando para lograr una total prohibición de las minas antipersonal. Así pues, en octubre de 1996 se celebró la Conferencia de Ottawa, en la que tomaron parte cerca de 50 Estados partidarios de la prohibición, así como representantes de las Naciones Unidas, del CICR, de la Campaña Internacional para la Prohibición Total de las Minas Terrestres y de una coalición de organizaciones no gubernamentales (ONG). Durante tres días, los participantes trazaron una estrategia para la prohibición total de las minas antipersonal. Se constituyó un «Grupo de Ottawa» integrado por 50 Estados, que hizo suya una declaración política en la que se insta a aunar los esfuerzos para:

- prohibir y eliminar las minas antipersonal;
- aumentar sustancialmente los recursos destinados a la remoción de minas y a la asistencia debida a las víctimas;

- reducir progresivamente o suprimir el propio empleo de las minas antipersonal;
- apoyar una resolución de la Asamblea General en la que se hace un llamamiento en favor de una prohibición total;
- promover las iniciativas a nivel zonal en favor de una prohibición.

En su discurso de clausura de la Conferencia, el ministro canadiense de Relaciones Exteriores invitó a todos los Gobiernos a darse cita nuevamente en Ottawa, el mes de diciembre de 1997, para firmar un acuerdo jurídicamente vinculante, en el que se prohíba el empleo de las minas terrestres antipersonal. Tras la Conferencia de Ottawa, Estados Unidos presentó un proyecto de resolución ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se solicita a los Estados que negocien un nuevo tratado para prohibir totalmente el empleo de las minas antipersonal. En diciembre de 1996, 155 Estados, votaron a favor de la resolución de la Asamblea General (A/51/45S), en la que se exhorta a los Estados «a que procuren decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas terrestres antipersonal con miras a terminar las negociaciones lo antes posible». No hubo votos en contra y sólo se abstuvieron 10 Estados.

A finales de enero de 1997, el CICR había registrado una lista de 53 países que habían expresado públicamente su apoyo a una prohibición mundial de la producción, de la transferencia, del almacenamiento y del empleo de minas antipersonal. De ellos, 28 han renunciado unilateralmente al empleo de las minas antipersonal por sus fuerzas armadas o lo han suspendido.

Siguen emprendiéndose iniciativas con miras a alcanzar un tratado de prohibición, orientadas en dos direcciones. En el marco del «proceso de Ottawa», se proyecta organizar, en 1997, una serie de reuniones preparatorias de los Gobiernos interesados. La primera tuvo lugar en Viena, del 12 al 14 de febrero de 1997. Los representantes de 111 Gobiernos, de las Naciones Unidas, del CICR y de la Campaña Internacional para la Prohibición Total de las Minas Terrestres intercambiaron puntos de vistas con respecto al contenido del tratado. Se ha comenzado a preparar un proyecto de acuerdo sobre la base de dichos debates, texto que será objeto de pormenorizadas negociaciones en las siguientes reuniones en Bruselas (junio) y Oslo (octubre) antes de su aprobación y firma, el mes de diciembre de este año, en Ottawa. Paralelamente al proceso de Ottawa, se ha propuesto recientemente la inclusión, en el orden del día de la Conferencia

de las Naciones Unidas sobre el Desarme en Ginebra, de la cuestión de un fin negociado en cuanto al problema de las minas terrestres.

En el último documento del CICR sobre su posición con respecto a las minas terrestres, titulado «Minas terrestres, decisiones cruciales en 1997», la Institución presta su firme apoyo al proceso de Ottawa, sin desdeñar, claro está, otras iniciativas importantes. El objetivo principal debe ser la entrada en vigor de un acuerdo internacional obligatorio por el que se proscriban inequívocamente la producción, la transferencia, el empleo y el almacenamiento de todas las minas antipersonal. Para que dicha prohibición sea realmente eficaz, es necesario suprimir terminantemente toda posibilidad de eludir las normas, por ejemplo la ambigua definición de mina antipersonal que se introdujo en el Protocolo II modificado de la Convención de 1980. Así pues, aunque sólo sean los 38 Estados, que eran Partes en la Convención de 1980 hace algunos años, los que suscriban inicialmente dicho acuerdo, el número de adhesiones puede aumentar —y aumentará— con el tiempo, como ha sido el caso por lo que atañe a otros tratados.

Campaña en favor de la prohibición, de la asistencia a las víctimas y de la remoción de minas

Paralelamente a este proceso, la campaña pública lanzada en noviembre de 1995 por el CICR va viento en popa. Realizada en colaboración con más de 45 Sociedades Nacionales, tiene por finalidad movilizar a la opinión pública y promover la voluntad política, mediante la prensa, la radio y la televisión, a fin de estigmatizar las minas antipersonal en la conciencia pública. Este mensaje ha llegado ya a los hogares de unos 600 millones de personas en todo el mundo. Otro de los objetivos de la campaña es dar a conocer la necesidad de potenciar la asistencia debida a las víctimas de estas armas y los programas de remoción de minas. Está también a punto de completarse una nueva serie de anuncios para apoyar el mensaje del CICR, *Acabemos con las minas terrestres*, en los medios de comunicación nacionales e internacionales durante el año 1997. Con esto se espera reforzar aun más la visión de armas indiscriminadas que se tiene de las minas antipersonal, cuyo empleo es necesario proscribir.

Al mismo tiempo, se siguen atendiendo paulatinamente las necesidades de cientos de miles de víctimas de minas. A comienzos de marzo de 1997, el Gobierno japonés convocó una conferencia intergubernamental en Tokio para examinar la forma de mejorar la asistencia que se presta a estas víctimas. A pesar de la esmerada labor del CICR y de otras organizaciones humanitarias, muchísimas de estas personas quedan aban-

donadas a su suerte por falta de medios, transportes y especialistas médicos capacitados, así como debido a los problemas de seguridad y de acceso. La División de Salud del CICR redactó un documento detallado para la conferencia de Tokio, titulado «*Asistencia a las víctimas de las minas antipersonal: necesidades, limitaciones y estrategias*»: el CICR explica su enfoque para ayudar a las personas afectadas y propone una acción práctica que habrá de realizar la comunidad internacional para aumentar la disponibilidad de servicios adecuados y mejorar el acceso a los mismos en los ámbitos de la rehabilitación y de la asistencia médica.

La conferencia de Tokio abordó también el tema de la imperiosa necesidad de reforzar los programas humanitarios de remoción de minas. Aunque las Naciones Unidas han comenzado a trazar un conjunto de normas para las operaciones de desminado, se requiere con urgencia un sustancial aumento de los recursos para desminar las zonas prioritarias en decenas de países gravemente afectados por el problema de las minas en África, América, Asia y Europa. La remoción es un proceso oneroso, pero el costo social, económico y humano no es menos elevado si se dejan decenas de millones de minas diseminadas en más de 70 países. Conveniría también señalar la necesidad de asignar recursos para la investigación y el desarrollo de tecnologías de remoción de minas menos costosas y más eficaces.

Al mismo tiempo que sigue incentivando una creciente contribución financiera para las operaciones de remoción, el CICR ha puesto de relieve la necesidad de trazar programas para asistir a las comunidades en las zonas donde hay amenaza de minas. A fin de alertar a las personas civiles por lo que respecta al peligro de las minas y enseñarles a reducir el riesgo de herida en la vida y las labores cotidianas, el CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja han llevado a cabo importantes programas de concienciación en unos 11 países de África, Asia, América central y Europa central y oriental (Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Colombia, Croacia, Mozambique, Nicaragua, Somalia, Tayikistán y Yemen). Se han podido así salvar incontables vidas y evitar un sinnúmero de amputaciones.

Iniciativas zonales

Para completar la acción a nivel mundial, el CICR sigue promoviendo el valor de las iniciativas nacionales y zonales. En este contexto, auspició un seminario sobre «*Minas antipersonal, remoción de minas y rehabilitación de las víctimas en América central*», que tuvo lugar en Managua, el mes de mayo de 1996. En dos días de reunión, los representantes de

los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, así como de Sociedades Nacionales, de organizaciones de las Naciones Unidas, de organizaciones gubernamentales y diversos donantes elaboraron una estrategia global para poner coto a la amenaza de las minas en América central. Entre las recomendaciones formuladas, se hace un llamamiento en favor de una total prohibición internacional de las minas antipersonal basada en una legislación nacional eficaz, se potencian los programas de remoción de minas y se mejora el acceso a la asistencia rehabilitadora para las víctimas, sin perder de vista el objetivo final de establecer allí una zona sin minas antipersonal.

En junio de 1996, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó una resolución para que se prohíba totalmente el empleo de minas antipersonal y se establezca una zona sin minas antipersonal en el continente americano. La OEA insta a los Estados miembros a que decreten una moratoria sobre la producción, la transferencia y el empleo de las minas antipersonal y ratifiquen la Convención de 1980, en particular el Protocolo II modificado. Decidió asimismo hacer un registro de los arsenales de minas, de las acciones de remoción de minas y de las zonas por desminar. El esfuerzo de la OEA se vio apoyado gracias a un «acuerdo zonal» del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de América central del 12 de septiembre de 1996, en el que los ministros se comprometen a que el respectivo país cree una zona libre de minas y promulgue una normativa nacional con tal finalidad.

Habida cuenta de la alentadora evolución registrada en el continente americano, se lanzará una serie de iniciativas en otras partes del mundo en 1997. Así, del 25 al 28 de febrero de 1997, se celebró en Maputo, en el marco de la Campaña Internacional para la Total Prohibición de las Minas Terrestres, una conferencia internacional en la que participaron más de 450 representantes de 60 países, principalmente de África, a fin de promover acciones que permitan establecer una zona sin minas en el sur de África. Durante dicha conferencia, el CICR suscribió con las Sociedades Nacionales una declaración conjunta por la que se exhorta a los Gobiernos de la zona a que apoyen, entre otras cosas, el proceso de Ottawa y prohíban, a nivel nacional, el empleo de minas antipersonal. En abril de 1997, se darán cita en Harare los expertos militares y políticos del sur de África en el marco de un seminario del CICR, con objeto de examinar la evolución mundial, las problemáticas zonales y las futuras acciones. En mayo, se organizará, bajo los auspicios de la Organización para la Unidad Africana (OUA), una conferencia a escala continental en Sudáfrica para abordar las cuestiones de la remoción de minas, de la potenciación de la

asistencia debida a las víctimas y de los esfuerzos políticos para poner término al flagelo de las minas terrestres en África.

En Europa, el CICR, conjuntamente con la Comisión de Refugiados del Consejo de Europa, preparó un seminario de un día acerca de las minas antipersonal que se celebró el mes de marzo. Durante este encuentro, destinado a los parlamentarios del Consejo de Europa de Europa occidental, de la Federación de Rusia, de los Balcanes, de los Estados recientemente independientes y de Europa central, se trataron los temas de los efectos humanos, sociales y económicos de las minas, su utilidad militar y las iniciativas que se están tomando para lograr una total prohibición a escala mundial, zonal y nacional. Asimismo, se ha comenzado a planear la organización en Manila, a finales del año, de consultas con militares y expertos políticos de Asia.

Orden del día en 1997

Gracias a las iniciativas a nivel internacional, zonal y nacional que realizarán durante el año 1997 Gobiernos, organizaciones zonales, ONG y el CICR, la cuestión de las minas seguirá siendo prioritaria en el orden del día internacional, permitiendo así contribuir a la estigmatización de estas armas y aprovechar tal impulso con miras a lograr su eliminación. Las decisiones que se tomen este año serán determinantes para el destino de decenas de miles de personas civiles inocentes en los años venideros. Un nuevo instrumento jurídico por el que se prohíba el empleo de las minas antipersonal puede ser, desde luego, la culminación de los logros alcanzados en 1997. Un texto jurídico es en sí mismo sólo una etapa para poner término a las situaciones de urgencia humanitaria originadas por estas armas; pero es también un rayo de esperanza, una señal de que la comunidad internacional tiene, a la vez, la capacidad y la intención de erradicar, de una vez por todas, la «epidemia» de las minas terrestres que amenaza a la vida a y los medios de subsistencia de tantísimas personas y comunidades en el mundo entero.

Peter Herby
Asesor
División Jurídica, CICR