Las minas terrestres y su eliminación

por Jody Williams

Introducción

No es nueva la preocupación suscitada por los efectos de determinadas armas convencionales, especialmente de las minas terrestres no es nueva. Si no hubiera existido tal preocupación, no se habría elaborado la Convención de 1980 sobre Armas Convencionales[1] (CAC). Tampoco habrían realizado algunos de los estudios previos sobre esta cuestión organismos de las Naciones Unidas. Lo que sí es nuevo, es el acrecentado interés por los problemas que originan las minas terrestres, particularmente en el contexto postbélico. Sin embargo, toda una serie de factores obliga cada vez más a reconocer que, a pesar de la existencia de la CAC, ésta no ha servido para encarar el deterioro de este tipo de situaciones sobre el terreno desde que fue formulada (el Ejército estadounidense calcula que, de los 400 millones de minas terrestres sembradas desde la Segunda Guerra Mundial, 65 millones se han colocado en los últimos 15 años).

Tras el final de la guerra fría, con la consecuencia de una menor amenaza nuclear, la atención se ha dirigido hacia otras armas que, en realidad, han producido más víctimas en las guerras de los últimos decenios que las armas nucleares y químicas conjuntamente.

Por otro lado, después del final de la guerra fría, las Naciones Unidas han encontrado el camino más despejado para buscar soluciones negociadas a las largas guerras en las regiones en desarrollo. Cuando comen-

---

[1] El nombre completo de la CAC es *Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados.*

zaron a realizar sus misiones de mantenimiento de la paz, lo que hallaron en muchos de estos países fue una gran contaminación de minas terrestres cuyas repercusiones afectaban no solo a las misiones de la ONU, sino también al nuevo desarrollo de esos países. Tal contaminación influía también en las labores de numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

El resultado de esta renovada concienciación del problema de las minas terrestres ha sido la aparición de nuevas iniciativas, a nivel tanto nacional como internacional, para intentar limitar la proliferación y el uso indiscriminado de las minas terrestres. Muchas de estas iniciativas no habrían existido de no ser por la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja y por una idea más reciente: la Campaña Internacional de las ONG en favor de la Prohibición de las Minas Terrestres. El CICR ha desplegado esfuerzos durante mucho tiempo para reglamentar el uso de las armas y resolver el problema de las minas terrestres. Las reuniones que patrocinó en el decenio de 1970-1980 fueron esenciales en el proceso que hizo posible la CAC. En sus últimas actividades a este respecto, que llevaron a solicitar, el mes de febrero de 1994, la prohibición de las minas, influyó especialmente la experiencia de los cirujanos del CICR sobre el terreno. La Campaña de las ONG contra la minas terrestres es una coalición sin precedentes de 350 grupos pertenecientes a diferentes ámbitos —representan a organizaciones en favor de los derechos humanos, del desarrollo, de los refugiados, del control armamentístico, humanitarias o medioambientales—, lo que refleja la amplitud del problema de las minas.

Breve historia de las minas terrestres y de sus diferentes usos

La historia de las minas terrestres puede trazarse a partir de la guerra civil estadounidense. Ahora bien, las minas, tal como se conocen hoy, se emplearon por primera vez durante la Primera Guerra Mundial como medio de defensa contra los tanques. Habida cuenta del tamaño de las minas antitanques, resultaba relativamente fácil para las tropas enemigas penetrar en los campos minados y recuperar estas armas para uso propio. Ello llevó a diseñar minas antipersonal, dispositivos con un radio de acción mucho más reducido, que se sembraban en los campos de minas antitanques para disuadir a los soldados enemigos de adentrarse en ellos. Las minas antipersonal, utilizadas primeramente para proteger las más valiosas minas antitanques, han adquirido vida propia.

Las minas terrestres, utilizadas en un principio con fines defensivos por lo general, han evolucionado con el tiempo hasta convertirse en armas de ataque. Aunque este uso no se ha reservado exclusivamente a los conflictos internos, —los EE.UU. fueron pioneros en el desarrollo de la tecnología de minas y en su utilización durante la guerra de Indochina, y la ex Unión Soviética las empleó a gran escala en Afganistán[2]— las minas se han convertido en una de las armas predilectas en guerras como éstas, y su uso ofensivo en una de las tácticas a menudo preferidas también. Las minas antipersonal, poco onerosas, fáciles de conseguir y «en eterna vigilancia» una vez colocadas, han proliferado en los conflictos armados.

Lo que las distingue de otras armas es su efecto retardado. Las minas, que no están diseñadas para surtir efectos inmediatos, permanecen dormidas hasta que la víctima las despierta. Aunque es posible dirigirlas contra un objetivo militar legítimo, a causa de su acción retardada lo que podría ser un blanco legítimo en el momento de sembrarlas, en la mayoría de los casos no lo será durante todo el ciclo de vida del arma. Muchas veces, especialmente en las guerras y los conflictos internacionales de los últimos 20 años, las minas terrestres se han utilizado como armas de ataque para vedar grandes extensiones de terreno a las fuerzas de oposición y a sus partidarios civiles.

A menudo destinadas a mutilar, estas armas tienen un innegable impacto psicológico sobre el enemigo. No solo desmoralizan a las fuerzas de oposición, sino que, además, las bajas producidas por las minas pueden inundar sus sistemas logísticos de apoyo. Muchas de las víctimas de minas requieren mayor asistencia médica y más rehabilitación que otros tipos de heridos de guerra. Ahora bien, las minas terrestres no distinguen entre el sistema logístico de apoyo militar y el de la sociedad en su conjunto. También aterrorizan y desmoralizan a la población civil. Las consecuencias para los frágiles sistemas sanitarios de los países donde se han utilizado abundantemente pueden ser abrumadoras. Los heridos por mina terrestre después de un conflicto son, en su inmensa mayoría, personas civiles.

---

[2] Los militares estadounidenses afirmaron lo siguiente: «El ejército soviético considera necesario utilizar más de 30 millones de minas terrestres contra las ligeramente armadas fuerzas rebeldes. La colocación de minas terrestres soviéticas ha evolucionado hasta tal punto que han utilizado minas terrestres esparcibles como apoyo para sus operaciones ofensivas». *Landmine Warfare — Trends and Projections*, Agencia Estadounidense de Inteligencia para la Defensa, Centro Estadounidense de Tecnología y Ciencia Foráneas del Ejercito, diciembre de 1992, pp. 2-4.

Además, las repercusiones de las minas terrestres se extienden más allá de los sistemas sanitarios. Cuando casi la totalidad de un país ha sido el teatro de una batalla —como en Afaganistán, Angola, Camboya, Mozambique, Somalia, ex Yugoslavia, y la lista continúa— queda bien poco intacto. En los casos en que se han utilizado como armas ofensivas, las minas terrestres se han esparcido en áreas despobladas, con objeto de imposibilitar las actividades agrícolas e interrumpir el flujo de bienes y servicios. Los medios de transporte, los sistemas energéticos, los cultivos y pastos, los lugares religiosos, los parques y bosques nacionales, los poblados y las personas que los habitan o que huyen de ellos... absolutamente todo se ha visto afectado. Todo aquello que constituye la estructura de un país puede resultar contaminado por las minas. A diferencia de otras armas de guerra, las minas terrestres y otros dispositivos explosivos que actúan de modo similar a las minas[3] pasan por alto los tratados de paz. Continúan asesinando y mutilando durante muchas generaciones.

Las minas terrestres y el derecho de la guerra

El derecho humanitario, el derecho de la guerra, pretende limitar al máximo la destrucción y los daños producidos a la población civil en tiempo de conflicto armado. Según los postulados fundamentales, que se aplican también a las minas terrestres, se prohíbe, básicamente, a los soldados utilizar cualquier medio para alcanzar sus fines, es decir, que hay límites. Debe haber un equilibrio entre la necesidad militar y las consecuencias para la población civil, y ese equilibrio debe ser proporcional. Los soldados, con las armas que utilizan, deben distinguir a otros combatientes de las personas civiles, las cuales no deben ser consideradas como blancos de guerra. Como derecho consuetudinario, estas normas se aplican a todos los Estados independientemente de otras obligaciones impuestas por tratados. Por otro lado, se ha intentado limitar el uso de las minas terrestres por mediación de la CAC.

[3] Aunque se ha centrado la atención en las minas terrestres, en numerosas situaciones la artillería sin explosionar (UXO) es un legado tan mortal como las minas terrestres. Los militares utilizan toda una serie de definiciones para evitar la inclusión de algunos sistemas armamentísticos en la categoría de minas; pero, en opinión de otras personas, el punto de partida más adecuado para una definición es el impacto sobre la víctima.

En los debates internacionales sobre las minas terrestres —los que tuvieron lugar hace más de diez años y que precedieron a la CAC, así como, más recientemente, los preparatorios de la revisión y modificación del tratado, el mes de septiembre de 1995, en Viena—, se estudió la proporcionalidad dentro de un espacio temporal restringido. Los defensores de estas minas sostienen que son un arma necesaria que, si se utiliza adecuadamente, se puede dirigir contra objetivos militares con control de los «daños colaterales». En teoría, esta afirmación es exacta, especialmente si se limita el debate sobre las minas y sus consecuencias a la duración del enfrentamiento militar. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta el ciclo vital del arma y sus repercusiones después del conflicto, la cuestión de la proporcionalidad tiene otro significado.

Si a la hora de evaluar las consecuencias del uso de las minas terrestres se incluye la duración de la vida de una mina, que puede prolongarse varios decenios, el balance entre la utilidad militar inmediata durante la confrontación y el precio que ha de pagar la población civil a largo plazo queda tan desequilibrado que la comparación resulta grotesca. Tal vez las minas terrestres sean una útil herramienta militar, pero las consecuencias socioeconómicas a largo plazo rebasan con mucho la utilidad inmediata de su uso. A lo largo del tiempo (y, a veces, durante el enfrentamiento), las minas terrestres hieren a personas civiles y destruyen el entorno en el que transcurren sus vidas más de lo que afectan a sus objetivos militares.

Además, las investigaciones han demostrado que, en la práctica, se emplean a menudo minas terrestres directamente contra personas civiles intencionada e indiscriminadamente. Las pruebas aportadas por varios países muestran que, muchas veces, se usan las minas en el marco de estrategias militares deliberadas, con el fin de difundir el terror entre las personas civiles o impedirles producir alimentos para sí mismas o para las tropas, infringiendo con ello el derecho de la guerra.

Naturaleza y dimensión del problema

Las minas terrestres se han utilizado masivamente desde que fueron inventadas. Se calcula que se han sembrado 400 millones de minas terrestres desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, de las cuales al menos 65 millones han sido colocadas en los últimos

15 años[4]. Actualmente, hay de 80 a 110 millones de minas terrestres sembradas en 64 países de todo el mundo. Los países más contaminados por este tipo de minas pertenecen principalmente a zonas en desarrollo.

África es el continente más plagado de minas terrestres, con aproximadamente 37 millones de minas en al menos 19 países[5]. Se calcula que, tan solo en Angola, hay aproximadamente 10 millones de minas terrestres y unos 70.000 amputados[6]. Otros países especialmente perjudicados son: Etiopía, Eritrea, Mozambique, Somalia y Sudán. Ahora bien, África no es el único continente concernido: también hay minas en Asia, Europa, América Latina y Oriente Próximo.

Aunque son omnipresentes, las minas terrestres se han usado en grandes cantidades en Afganistán, Angola y Camboya. Hay al menos 28 millones de minas terrestres tan solo en estos 3 países, donde vive el 85% de las víctimas mundiales de minas terrestres[7]. Al parecer, Europa se enfrenta al mayor problema, ya que se han colocado más de 3 millones de minas, hasta la fecha, en el marco del conflicto de ex Yugoslavia[8].

Las minas terrestres se han utilizado abundantemente por ser baratas y fáciles de conseguir y usar. Aunque su colocación es sencilla, su remoción resulta sumamente lenta, peligrosa y costosa. La tecnología para detectar minas no ha seguido el rápido desarrollo de éstas, que han llegado a ser más mortíferas y difíciles de detectar. Todavía se utilizan los equipos de detección inventados en la década de 1940 para buscar minas terrestres concebidas después de 1980.

---

[4] Stephen Goose, «The Economics of Landmines», proyecto de artículo para el *Newsletter* de UNIDIR, que se publicará en 1995 y que hace referencia a *Landmine Warfare — Trends and Projections*, Agencia Estadounidense de Inteligencia para la Defensa, Centro Estadounidense de Tecnología y Ciencia Foráneas del Ejercito y cols., mayo de 1993, p.15.

[5] El Departamento de Estado de los EE.UU. sitúa esta cifra en 20 millones; según las estadísticas de la base de datos sobre minas terrestres del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas y un listado del número de minas por países, las minas terrestres en África alcanzan un total de al menos 37 millones.

[6] Shawn Roberts y Jody Williams, «After the Guns Fall Silent: The Enduring Legacy of Landmines», Fundación Norteamericana de Veteranos de Vietnam, Washington DC, mayo de 1995, borrador provisional.

[7] Departamento de Estado de los EE.UU., *Hidden Killers, The Global Landmine Crisis*, Oficina de Asuntos Politicomilitares, Washington DC, diciembre de 1994, p. 1.

[8] Departamento de Estado de los EE.UU., *Hidden Killers: The Global Problem With Uncleared Landmines*, Oficina de Asuntos Politicomilitares, Washington DC, julio de 1993, p. 38.

Las minas, que solían fabricarse con metal y, por lo tanto, era relativamente fácil localizarlas, se elaboran cada vez más con plástico. Los sistemas disponibles hoy no detectan con fiabilidad las minas de plástico con cantidades mínimas de metal en terrenos contaminados durante los combates. En Camboya, por ejemplo, por cada mina descubierta se localiza un promedio de 129 fragmentos metálicos inofensivos[9]. Debe investigarse cada caso de posible contaminación, lo cual prolonga las operaciones de remoción. Ahora bien, los avances en la tecnología de minas no se reducen a las piezas de plástico, sino que las minas se han convertido en sistemas sofisticados con mechas y sensores electrónicos que las hacen más mortíferas. Actualmente, las minas son capaces de distinguir las pisadas, la temperatura corporal, los sonidos y la señal de un detector que puedan hacerlas explosionar.

La remoción resulta más difícil debido a la falta de interés por trazar mapas y registros de los campos minados. Aunque la CAC exige mapas de los campos de minas sembradas de conformidad con un plan previo, la expresión «plan previo» no se define. Pero, aunque se definiese —a la vista de los mapas y registros de campos minados en la mayoría de los conflictos de los últimos decenios—, probablemente no se respetaría esta exigencia. Según la doctrina militar, también se deben trazar mapas y registros de los campos minados. Sin embargo, como han indicado en repetidas ocasiones algunos expertos de la ONU y otros especialistas que participan en la remoción humanitaria de minas, en una abrumadora mayoría de casos no se han llevado a cabo mapas ni registros de los campos minados.

Los progresos en los sistemas para esparcir minas permiten lanzarlas a distancia en un promedio superior a 1.000 por minuto[10]. Sería posible registrar su ubicación general, pero los militares reconocen la imposibilidad de trazar mapas exactos de estos campos minados. Un ejemplo es el caso de las minas terrestres en las Falkland/Malvinas: durante la guerra, las tropas británicas mantuvieron mapas detallados de supuestos puntos

[9] Naciones Unidas, *Assistance in Mine Clearance: Report of the Secretary-General*, Nueva York, Naciones Unidas, A/49/357, 6 de septiembre de 1994, p. 4.

[10] Un ejemplo es la mina antipersonal esparcible británica conocida como Ranger. Un lanzabombas cargado al máximo puede disparar 1.296 minas en un minuto. Teniente coronel CEE Sloan, RE, *Mine Warfare on Land*, (Brassey's Defence Publishers, 1986), p. 38. Los Estados Unidos iniciaron el desarrollo de minas esparcibles desde el aire, arrojando miles de minas «dragons teeth» en Indochina. La ex Unión Soviética, durante la invasión y la ocupación de Afganistán, lanzó desde el aire millones de minas esparcibles «butterfly» por todo el país.

donde se habían dispersado minas a distancia. Pero los intentos de remoción, después de la guerra, se vieron frustrados porque no se podían localizar las minas. Grandes zonas de las islas siguen estando vedados[11].

Incluso en los relativamente pocos casos en que se han realizado mapas de los campos minados, a menudo la información ha perdido valor con el tiempo, ya que las condiciones climáticas han alterado la posición inicial de las minas. En algunos casos, por ejemplo, las minas ubicadas en las riberas de los ríos han sido arrastradas por la corriente durante las inundaciones; las minas colocadas en medios desérticos se mueven fácil y frecuentemente a causa de los movimientos de arena. A veces, en territorios disputados, se colocan nuevas minas en campos ya minados, por lo que, aunque se hayan elaborado mapas en algún momento del conflicto, no figuran en ellos todas las minas sembradas a medida que el frente de combate avanza o retrocede en la zona, y las fuerzas contendientes minan y reminan los mismos lugares para defender sus posiciones.

A pesar de que muchas personas están familiarizadas con las técnicas militares para abrir brechas en campos minados, el concepto de remoción humanitaria de minas es relativamente nuevo. Para abrir brechas se puede recurrir a distintos métodos, pero la regla básica es abrir un paso a través del campo minado. Las minas que quedan fuera del sendero se ignoran; se suele aceptar una tasa relativamente baja de remoción del paso: los soldados saben que puede haber víctimas entre ellos. La remoción humanitaria de minas supone retirarlas absolutamente todas —el estándar fijado por la ONU es un 99,9%— para que se pueda recuperar el uso civil del terreno. Incluso cuando se han producido progresos en la capacidad de detectar minas, la motivación principal ha sido militar, y no humanitaria, lo que significa que no se consideran, adecuadamente las diferencias entre ambos tipos de remoción de minas y la acuciante necesidad de nuevas tecnologías que respondan, en particular, a las crisis de índole humanitaria resultantes de la contaminación de los campos minados.

Las cifras mundiales son abrumadoras; pero los números no bastan para explicar el problema correctamente. El tiempo requerido para desactivar una mina es cien veces superior al de colocarla. Y un terreno con una sóla mina es tan inadecuado para el uso productivo como un terreno con cien. Un equipo de remoción de minas puede tardar lo

[11] Human Rights Watch Arms Project y Physicians for Human Rights, *Landmines: A Deadly Legacy*, Human Rights Watch, Nueva York, octubre de 1993, p. 27.

mismo en desminar un campo con una sola mina como con cien. El proceso es idéntico; si se teme que haya alguna mina, se debe estudiar y explorar minuciosamente toda la zona para sacar las minas existentes o demostrar lo contrario, es decir, que no hay minas allí. A la vista de los millones de minas terrestres que actualmente contaminan el planeta, aunque no se fabricasen y esparciesen más minas, llevaría decenios solucionar el problema.

Sin embargo, se siguen produciendo minas; además, la mayoría de las minas sembradas en países contaminados no se ha fabricado en ellos; el 85% de ellas se adquirió o transfirió a partir de países productores[12]. De los más de 255 millones de minas terrestres fabricadas en los últimos 25 años, unos 190 son antipersonal. En algún momento, al menos 100 compañías han participado en la fabricación de 360 tipos de minas antipersonal en 55 países. Actualmente, la producción se aproxima a un promedio anual de 5 millones de minas; en los últimos 25 años, este promedio se ha acercado a los 10 millones al año. Según los cálculos, de los 20.000 millones de dólares anuales del comercio armamentístico mundial, el valor de las minas antipersonal convencionales producidas es inferior a los 100 millones de dólares[13].

China, la ex Unión Soviética e Italia han sido los principales productores y comerciantes de minas terrestres en estos últimos años. Otros países importantes son: ex Checoslovaquia, ex Yugoslavia, Egipto, Pakistán y Sudáfrica. Antes de 1985, el Reino Unido, Bélgica y los EE.UU. figuraban entre los principales productores y exportadores; otros exportadores importantes en ese período eran Bulgaria, Francia y Hungría[14].

La Campaña Internacional de las ONG en favor de la Prohibición de las Minas Terrestres

Los primeros esfuerzos desplegados por organizaciones no gubernamentales (ONG) para abordar el problema de las minas terrestres

[12] *Report of the Secretary-General*, op. cit., p. 8.

[13] Goose, op. cit., p. 2. Véase, asimismo, *Deadly Legacy* para información detallada sobre el comercio y la producción de minas terrestres. El *Arms Project* cuenta con una base de datos sobre este tema.

[14] Steven Askin y Stephen Goose, «The Market for Anti-personnel Landmines-A Global Survey», *Jane's intelligence Review*, septiembre de 1994, p. 425.

comenzaron en 1992 con un grupo de organizaciones, concretamente, Handicap International (Francia), Human Rights Watch (EE.UU.), Médico International (Alemania), Mines Advisory Group (UK), Physicians for Human Rights (EE.UU.) y la Fundación Norteamericana de Veteranos de Vietnam (EE.UU.). Estas 6 organizaciones se han convertido en el comité directivo de la Campaña Internacional en favor de la Prohibición de las Minas Terrestres, coordinada por la Fundación Norteamericana de Veteranos de Vietnam.

La Campaña contra las minas terrestres se ha ampliado hasta incluir aproximadamente a 350 ONG, que actúan en al menos 20 países de todo el mundo para lograr la prohibición de las minas terrestres. Actualmente, incluye a componentes organizados en Alemania, Australia, Bélgica, Camboya, Canadá, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Mozambique, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza y Tailandia. También participan en la Campaña otras ONG, en países como Afganistán, Costa Rica, India, Nepal y Sudáfrica.

El aglutinante de estas organizaciones son los elementos básicos del «Llamamiento Conjunto en favor de la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonal» de la Campaña. Se trata de solicitar: 1) la prohibición a nivel internacional de uso, producción, almacenamiento y comercialización, transferencia o exportación de minas antipersonal; y 2) contribuciones para el fondo internacional administrado por las Naciones Unidas y para otros programas, a fin de promover y financiar la ayuda a las víctimas de minas y el conocimiento, la remoción y la erradicación de las minas terrestres en todo el mundo, tareas a las que los países responsables de la producción y difusión de minas antipersonal deberían contribuir.

La Campaña ha celebrado, además, dos conferencias internacionales sobre minas terrestres: la primera en Londres, el año 1993, y la segunda en Ginebra, el año 1994. Actualmente está organizando una tercera conferencia, que tendrá lugar después de la Conferencia de Revisión de la CAC. En varias de las campañas nacionales se han recogido firmas para una petición exigiendo la prohibición de las minas terrestres. Estas firmas, que superan ya el medio millón, se presentarán al presidente de la Conferencia de Viena. Por otra parte, la Campaña Internacional en favor de la Prohibición de las Minas Terrestres patrocinará un «Concurso de Carteles», que consiste en una invitación a todos los estudiantes del mundo para que ayuden a diseñar carteles que ilustren un mundo sin minas terrestres.

Las ONG también han contribuido de manera significativa con documentación sistemática sobre el problema de las minas terrestres, distribuyendo informes de países como Camboya, Somalia, Mozambique, Angola, Kurdistán irakí, El Salvador y Nicaragua. Las organizaciones Human Rights Watch y Physicians for Human Rights han redactado también un informe de 537 páginas, *A Deadly Legacy*, considerado como el trabajo más completo sobre los diversos aspectos del problema. Por último, la Fundación Norteamericana de Veteranos de Vietnam distribuirá, muy poco antes de la Conferencia de Revisión, su Informe Socioeconómico sobre las Repercusiones de las Minas Terrestres, en el que se cuantifican las repercusiones de las minas mediante estudios hechos sobre Camboya, Afganistán, Mozambique y ex Yugoslavia.

Dada su experiencia en varios aspectos del problema de las minas terrestres, se ha solicitado en repetidas ocasiones a las ONG que participen en reuniones gubernamentales o de expertos. La primera reunión importante fue un simposio sobre las minas terrestres de tres días de duración, celebrado por el CICR en Montreux, el mes de abril de 1994[15]. Más recientemente, en marzo de 1995, las cuatro ONG del comité directivo de la Campaña fueron participantes clave en los dos días de Sesiones Públicas sobre las Minas Terrestres, celebradas por el Parlamento Europeo, que le permitieron elaborar una resolución en favor de la prohibición de las minas terrestres.

La participación de organizaciones no gubernamentales por lo que atañe a las minas terrestres ha sido fundamental para atraer la atención general hacia el problema, por mediación tanto de los Gobiernos como de los medios informativos. Diversas organizaciones de la Campaña contra las Minas Terrestres han colaborado estrechamente con el respectivo Gobierno para promover iniciativas a nivel nacional que aborden el problema de las minas. Aunque todas las campañas nacionales y las ONG que trabajan para lograr la prohibición de las minas terrestres han participado significativamente en el esfuerzo general, las iniciativas de algunos países destacan de manera particular: se trata de Italia, Bélgica y Camboya.

[15] El CICR ha redactado informes sobre el simposio de Montreux y la reunión de Ginebra acerca de la utilidad militar. Además, ha presentado documentación sobre diversos aspectos de la cuestión de las minas terrestres al Grupo de Expertos Gubernamentales que prepara la Conferencia de Examen de Viena.

Las repercusiones de la Campaña: los ejemplos de Italia, Bélgica y Camboya

Italia

Cuando los representantes de la Campaña Internacional se reunieron por primera vez con las ONG italianas para preparar conjuntamente la primera campaña italiana, en un principio el movimiento fue, a pesar del gran interés, irregular. El primer taller sobre minas terrestres que tuvo lugar en Italia, el año 1993, fue reducido y algo incierto; pero, en un período de ocho meses, esta campaña hizo progresos verdaderamente impresionantes. Con una serie de apariciones en la tertulia televisiva de mayor audiencia del país, la campaña italiana dio a conocer el problema de las minas terrestres al público en general. Participó el ministro italiano de Defensa y, en compañía de representantes de la campaña, anunció su apoyo a la prohibición de las minas terrestres. Se desconoce hasta ahora cuánto ha avanzado Italia en la supresión de la producción.

La gran publicidad dada a este problema ayudó a la campaña italiana a movilizar el apoyo del público y a presionar al Gobierno para obtener cambios. El 2 de agosto de 1994, Italia, que, como se menciona más arriba, ha sido un destacado fabricante y exportador de minas, sorprendió a la comunidad internacional con una moción del Senado por la que se obliga al Gobierno a lo siguiente: ratificar de inmediato el Protocolo II de la Convención de 1980, activar con prontitud los instrumentos legales necesarios para lanzar una moratoria sobre la exportación de minas antipersonal, suspender toda producción de este tipo de minas por parte de la industria italiana o de las empresas que operan en Italia y apoyar a los trabajadores de ese sector y, por último, promover las tareas de remoción de minas antipersonal en los países contaminados.

En los debates que precedieron a la votación, los representantes del Gobierno italiano señalaron que, desde el mes de noviembre de 1993, no se habían concedido autorizaciones para la exportación de minas antipersonal. El Gobierno indicó que se comprometía «formalmente a observar la moratoria unilateral sobre la venta de minas antipersonal a otros países» y «a preparar los instrumentos necesarios para el cese de la producción de este tipo de artefactos por parte de compañías italianas o que operan en territorio italiano». Además, Italia solicitó ratificar sin demora la CAC y, en el transcurso de la ratificación, el Parlamento ordenó al Gobierno italiano que apoyase una enmienda a la CAC propuesta por Suecia, para prohibir las minas terrestres antipersonal, lo que todavía no se ha hecho.

Por último, y a fin de aumentar la concienciación en el país, la campaña italiana organizó, el mes de septiembre, actividades durante 3 días en Brescia, cuna de las minas de Valsella, inmediatamente después de la moción del Senado. En una clara demostración de concienciación y de apoyo público, miles de personas participaron en estas actividades, que incluían una marcha de 17 kilómetros hasta la fábrica de Valsella exigiendo la prohibición de las minas terrestres. En uno de los momentos más conmovedores de esa marcha, algunas trabajadoras de la fábrica de Valsella se unieron al grupo y alzaron sus voces para exigir la prohibición de las minas. El alcalde de la ciudad anunció que, en una reunión extraordinaria del Ayuntamiento, la ciudad había decidido, tras una votación unánime, unirse a la campaña italiana para la prohibición de las minas terrestres.

Bélgica

Aunque Bélgica ha trabajado activamente por lo que respecta a las minas terrestres durante estos últimos años, al comienzo concentró sus esfuerzos en la remoción de minas. En 1992, Bélgica promovió una resolución de la ONU exigiendo un enfoque coordinado del problema de la remoción de minas. En la resolución, se pide también al secretario general que presente un plan global de desminado. Esta temprana iniciativa contribuyó a la creación de lo que actualmente se conoce como *United Nations Demining Trust Fund*, del Departamento de Asuntos Humanitarios de la Naciones Unidas. El mes de julio de 1995, la ONU celebró en Ginebra, una conferencia en favor de dicho fondo para los principales donantes.

A pesar de que Bélgica parecía centrarse en el aspecto de la remoción de minas, un esfuerzo nacional significativo se abría paso poco a poco hacia el Parlamento belga. La campaña belga, con la colaboración de los senadores Lallemand y Dardenne, que defendían el proyecto de ley, desplegó sus esfuerzos para garantizar que este proyecto legislativo recibiera suficiente apoyo. Tras haber impulsado este proyecto en el Parlamento durante meses, el 2 de marzo de 1995 Bélgica se convirtió, por votación unánime, en el primer país en cuya legislación se prohíben las minas terrestres. Al mismo tiempo, el senador Dardenne anunció que el ministro de Defensa belga había prometido destruir la mayor parte de las 340.000 minas terrestres almacenadas y los equipos para su colocación.

En concreto, por esta ley se prohíbe el uso, la fabricación, la adquisición, la venta y la transferencia de minas terrestres, incluidos sus

componentes, partes y tecnología. También se aplica a las minas antitanques, siempre que una persona pueda ejercer la presión necesaria para hacerlas explotar, ya que debe tratarse de submuniciones fabricadas expresamente para que no explosionen con la primera presión. La vigencia de esta ley es de 5 años renovables por el Consejo de Ministros. Un hecho, que tal vez sea tan significativo como la misma ley, es que fracasaron los intentos del ministro de Defensa para incluir las excepciones de la OTAN.

Camboya

Camboya es el país más gravemente contaminado por minas en el que una importante campaña de una ONG ha logrado una respuesta organizada de la población general a la crisis de las minas terrestres en el país. Los miembros de la campaña colaboraron con representantes del Gobierno camboyano y del *Cambodia Mine Action Center* (Centro Camboyano de Acción contra las Minas) para celebrar el Día de Concienciación acerca de las Minas (23 de febrero de 1995). Con ese día como fecha clave, los miembros de la Campaña comenzaron a recoger firmas para una petición en la que se solicitaba la prohibición de las minas terrestres. Más de 300.000 camboyanos se adhirieron a este movimiento y sus firmas ya han sido presentadas al Gobierno. Por otro lado, el mes de marzo, la campaña británica contra las minas terrestres organizó una reunión en la Cámara de los Comunes. Una delegación camboyana participó en esa reunión y, en su llamamiento al Gobierno británico para que apoye el movimiento en favor de la prohibición de las minas terrestres, presentó las firmas al primer ministro.

La campaña camboyana también patrocinó la primera Conferencia Internacional celebrada en un país densamente minado. En esa Conferencia, que tuvo lugar, del 2 al 4 de junio de 1995, participaron 400 representantes de organizaciones no gubernamentales y de 42 países. Entre las diversas cuestiones abordadas en la Conferencia figuraba un proyecto de ley para la prohibición de las minas terrestres en Camboya.

Otras respuestas de la comunidad internacional

Como se indica más arriba, cada vez resulta más evidente que la CAC no ha atajado debidamente el empeoramiento de la situación sobre el terreno desde su elaboración, lo cual ha propiciado nuevas iniciativas nacionales e internacionales para intentar limitar la proliferación y el

uso indiscriminado de minas terrestres o para prohibirlas definitivamente. Muchos de los proyectos nacionales contra las minas terrestres, concebidos en colaboración con organizaciones no gubernamentales, son un primer paso hacia su total prohibición. Tal era la estrategia que se escondía detrás de la primera iniciativa legisladora de los EE.UU., en 1992, para imponer una moratoria de un año a la exportación de minas terrestres y que se prorrogó tres años más, en 1993, por votación unánime. Esa ley, promovida por el senador Patrick Leahy y el congresista Lane Evans, acompañada, además, de 2 resoluciones de la ONU promovidas por los EE.UU. solicitando moratorias en todo el mundo, ha sido un importante catalizador de otras iniciativas de control de las exportaciones.

El primer país en reaccionar fue Francia. En 1993, el entonces presidente francés Mitterand anunció, durante una visita a Camboya, que Francia hacía oficial su «abstención voluntaria», desde mediados del decenio de 1980, de exportar minas terrestres antipersonal. Poco después de aquella declaración, Francia inició también el proceso que llevaría a organizar la Conferencia de Revisión de la CAC en Viena, para el mes de septiembre de 1995. Posteriormente, el 11 de noviembre de 1993, el senador Leahy habló en nombre de la delegación estadounidense en las Naciones Unidas y promovió una resolución incitando a los Estados a aplicar moratorias para la exportación de minas terrestres antipersonal. Estas moratorias fueron vistas como un primer paso hacia un régimen de control permanente de la exportación.

La respuesta al movimiento de moratorias y a la primera resolución de la ONU ha sido impresionante. En la actualidad, 15 países han anunciado moratorias mundiales para las exportaciones: Alemania, Argentina, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Israel, Italia, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Sudáfrica. Además, Holanda y Suiza han aprobado moratorias limitadas por las que se restringe la exportación a los Estados que se hayan adherido al Protocolo II de la Convención de 1980; las moratorias del Reino Unido y de Rusia se aplican a las minas terrestres antipersonal que no se autodestruyen o neutralizan automáticamente.

A fin de seguir avanzando hacia un regimen de control permanente, los EE.UU. promovieron, en 1994, una segunda resolución de la ONU sobre moratorias para la exportación[16]. Esta resolución, impulsada de

[16] *Moratoria sobre la exportación de minas terrestres antipersonal*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/C.1/49/L.19, 1 de noviembre de 1994.

nuevo por el senador Leahy, exigía más moratorias para la exportación. Pero quizás lo más significativo de esta resolución era que se pedían «mayores esfuerzos a nivel internacional para buscar soluciones a los problemas causados por las minas terrestres antipersonal, con miras a su eventual eliminación». Algunos Estados intentaron modificar su formulación; pero, finalmente, fue aprobada por consenso. Con la decisión tomada por el Consejo Europeo de Ministros en mayo de 1995, quedaron prohibidas las exportaciones de minas no autodestructivas del territorio de la UE.

Ciertos países han ido más allá de las simples restricciones en cuanto a la exportación de minas. El mes de junio de 1994, el Parlamento sueco decidió, por votación, que Suecia «debería declarar que la prohibición total de las minas terrestres antipersonal es la única solución real al problema humanitario causado por el uso de estas minas. Por lo tanto, Suecia debería proponer soluciones orientadas a lograr esta prohibición». Posteriormente, este país propuso una modificación en el Protocolo II de la CAC para que se prohíban las minas terrestres antipersonal en la Conferencia de Examen de Viena. Aunque doce países[17] son partidarios de solicitar una prohibición y, más recientemente, el Parlamento noruego, en términos obligatorios, la ha aprobado el día 6 de junio de 1995, no es probable que para dicha modificación se logre un consenso en Viena.

Por último, y aunque no se trata de una iniciativa legisladora, cabe destacar que, el 30 de noviembre de 1994, el ministro holandés de Defensa anunció ante su Parlamento la intención del Ejército de destruir 423.000 minas antipersonal y antitanques, con un coste para el Ejército holandés de unos 5 millones de dólares.

La Conferencia de Examen de Viena

Como se menciona más arriba, se celebrará, el mes de septiembre de 1995, una Conferencia de Examen en Viena, con el objeto de modificar la Convención de 1980. Cuatro sesiones gubernamentales preparatorias han tenido lugar en Ginebra durante 1994 y comienzos de

[17] Se trata de Bélgica, Camboya, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Italia, Laos, Malasia, México, Noruega y Suecia.

1995. Las ONG estuvieron presentes en la primera y segunda reuniones, antes de retirarse para protestar por la ostaculización de su presencia y ello a pesar de que las ONG han reconocido los dictámenes periciales en varios aspectos de la cuestión de las minas terrestres y de que asistieran a las reuniones celebradas para desarrollar la Convención. En las reuniones preparatorias subsiguientes, representantes de ONG formaron parte de las delegaciones gubernamentales de Suecia, Australia y Nueva Zelanda.

En lugar de abarcar el problema en toda su extensión (lo cual requeriría una evaluación a fondo del impacto real de las minas terrestres sobre el terreno, a fin de modificar posteriormente la Convención para encauzar adecuadamente este problema), las sesiones preparatorias han adoptado un enfoque más significativo y se han limitado a algunos ajustes del marco existente. Resulta evidente, a la luz de las modificaciones propuestas en esas reuniones, que la comunidad internacional no está preparada para lograr su objetivo, enunciado claramente, de eliminar las minas terrestres.

Muchos de los que propugnan una total prohibición de las minas terrestres como único medio realista para afrontar la crisis mundial, opinan que la renuencia de los Gobiernos y sus ejércitos a estudiar seriamente este problema y dar realmente pasos hacia una solución, se debe más al temor de sentar un precedente sobre armas convencionales utilizadas desde hace mucho tiempo que a la necesidad real de emplear minas terrestres. Las negociaciones de 1994 en torno a una posible ley estadounidense que hubiera impuesto una moratoria de un año para la producción y la adquisición de minas terrestres reveló que este temor podría ser el verdadero *quid* de la cuestion. El jefe del Estado Mayor estadounidense, Gordon Sullivan, escribió en una carta al senador Mark Hatfield, en la que expresaba su oposición al proyecto de ley, que «el precedente establecido —privar unilateralmente a las fuerzas armadas de los EE.UU. de un arma legítima y esencial, basándose en preocupaciones humanitarias que se puedan producir después de un conflicto— es una amenaza para el uso de una extensa gama de armas militares».

Aunque es probable que los pasos de la comunidad internacional en Viena hacia el objetivo fijado de una eventual eliminación de las minas terrestres solo sean limitados, el proceso que ha llevado a esta Conferencia de Examen tiene su importancia, ya que ha contribuido a concentrar la atención en el problema y podría constituir un foro importante para aumentar la presión sobre los Gobiernos y proporcionarles, a la vez, mayores conocimientos sobre las implicaciones a largo plazo de la

continua proliferación de minas terrestres. Las ONG se reunirán en Viena para desplegar una serie de actividades paralelamente a la Conferencia. La Campaña Internacional también apremia para se introduzca un mínimo de cambios en la Convención de 1980, esenciales para avanzar hacia el objetivo de la prohibición de las minas terrestres. Estos cambios son: 1) ámbito: modificar el ámbito de la CAC para abarcar el uso de las minas terrestres en cualquier circunstancia; 2) verificación y cumplimiento: modificar la CAC para que incluya medidas de verificación, poner esas medidas en marcha automáticamente y asignar suficientes recursos para la verificación, a fin de garantizar que las medidas puedan aplicarse; y 3) revisión automática y periódica: modificar la CAC de modo que incluya la revisión automática y periódica de las disposiciones que contiene, con objeto de que la comunidad internacional no tenga que esperar otros 10 años antes de reunirse para evaluar el impacto en las condiciones reales sobre el terreno y el modo de aliviar los sufrimientos causados por las minas terrestres de cualquier eventual modificación conseguida en la Conferencia de Viena. Los promotores de la Campaña creen que debería efectuarse una revisión cada 5 años, si no antes.

Conclusión

Russell W. Ramsey, de la *U.S. Army School of the Americas*, en Fort Benning (Georgia, EE.UU.), planteó recientemente algunas cuestiones, en su crítica del libro *Landmines: A Deadly Legacy* (Las minas terrestres: un legado mortal), elaborado por Human Rights Watch y Physicians for Human Rights. Al reseñar el libro en una revista militar, Ramsey preguntó:

«¿Qué cosecha cuesta cien veces más para recoger que para sembrar y no tiene valor alguno en el mercado cuando se ha recogido? — ¿Qué arma sigue siendo mortal para confiados seres humanos cuando los soldados que las trajeron al campo de batalla ya son ancianos? ¿Qué legado de la guerra fría tiene una mayor probabilidad matemática de producir víctimas ahora y en las dos próximas generaciones? ¿Qué arma empleada por el ejército de los Estados Unidos, aplicando escrupulosamente el derecho de la guerra terrestre, ha causado más víctimas entre los amigos que entre los enemigos en diversas batallas?».

La respuesta es, obviamente, las minas terrestres antipersonal. Las minas antipersonal tienen repercusiones desmesuradas para la sociedad.

Sus efectos, como se ha resaltado brevemente más arriba, son más generalizados porque no se limitan a un conflicto. Continúan durante decadas. De este modo, la sociedad se ve afectada no solo de manera inmediata, sino durante muchas generaciones. Las minas terrestres no suponen simplemente una crisis inmediata para un país en conflicto, sino que son un obstáculo a largo plazo para lograr la paz y el desarrollo de la sociedad después del conflicto. Así, los niños que deben convivir con las minas pagan las consecuencias. Pero también lo harán sus hijos. Y los hijos de sus hijos. El único modo de acabar con este azote es avanzar lo más rápidamente posible para lograr el objetivo fijado por la comunidad internacional en la resolución de las Naciones Unidas del año pasado sobre las minas terrestres y eliminarlas de los arsenales mundiales.

Jody Williams, de la Fundación de Veteranos Norteamericanos de Vietnam, ha coordinado el desarrollo de la Campaña en favor de la prohibición de las minas terrestres desde su inicio hasta finales de 1991. Dedicó a esta Campaña once años de experiencia en la defensa y la organización de cuestiones relativas a la política sobre América central. Tras obtener un Master en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins School of Advanced International Studies, se encargó de coordinar el Proyecto Educativo Nicaragua-Honduras, organizando y enviando delegaciones de encuesta, integradas por evaluadores estadounidenses, a América central. En los seis años anteriores a su llegada a la Campaña en favor de la prohibición de las minas terrestres, fue directora general del Proyecto en favor de la Infancia y, posteriormente, directora asociada de *Medical Aid* para El Salvador, con oficinas en Los Ángeles y San Salvador. Su labor en dicha organización incluía el desarrollo y la supervisión de proyectos a nivel nacional, el enlace con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en El Salvador, así como tareas de portavoz y de defensor público.