Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres

por Anita Parlow

I. Introducción

En el marco conceptual del Convenio de La Haya de 1907 (IV) y del Protocolo de Ginebra de 1925 se prohibió la utilización de armas, en particular de armas tóxicas (armas químicas y biológicas), proyectiles o de materias destinadas a causar sufrimientos innecesarios. En los debates previos a la prohibición del uso de las armas químicas, diplomáticos de todo el mundo calificaron su uso de «bárbaro y deshonroso», a causa de sus efectos en los soldados y las probables repercusiones indiscriminadas para la población civil. Es un logro universal el hecho de que actualmente sea inconcebible que la opinión pública mundial permanezca indiferente ante la suerte de la población civil atrapada por la guerra. A la vez que aumenta la atención internacional a la protección de la población civil en los conflictos armados internos, se reanuda el debate sobre la reglamentación de la conducta de las partes beligerantes mediante el derecho humanitario y el derecho de los derechos humanos.

Durante la guerra fría, los políticos consideraban la muerte de civiles en las guerras nacionales de liberación principalmente en términos geopolíticos. So capa moral del anticomunismo, se solía confundir las cuestiones humanitarias con consideraciones ideológicas o subordinadas a ellas. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), desde la II Guerra Mundial, el 80% de las víctimas de los conflictos armados han sido víctimas de conflictos no internacionales. Ahora, cuando las catástrofes étnicas y civiles caracterizan el orden de la posguerra fría, uno de los debates más apasionados trata de un replanteamiento de la índole cambiante de la guerra y de cómo se libra. La gravedad de las violaciones del derecho internacional humanitario contra la población civil en Ruanda,

Bosnia-Herzegovina e Irak, asociada a la aparente incapacidad o falta de voluntad de la comunidad mundial para ponerles coto, pone de relieve la urgencia y la dificultad para aplicar principios humanitarios universalmente aceptados. Ello plantea cuestiones tanto jurídicas como pragmáticas acerca del grado en que las naciones aún están decididas a adherirse a los principios del derecho humanitario y de si los actuales ejemplos de resistencia a los principios humanitarios básicos denotan una traición de los ideales inherentes a nuestro sentido común de humanidad.

Las primeras restricciones impuestas a la conducción de las acciones militares se establecieron tras la batalla de Solferino de 1859[1]. El número desproporcionado de personas civiles muertas en las guerras ha motivado los esfuerzos internacionales más recientes para reglamentar la conducción de la guerra. Actualmente, los altos índices de víctimas civiles en las guerras suponen un nuevo desafío para que la comunidad internacional no dirija la presión del discurso humanitario a las prerrogativas de gobernantes de Estados fragmentados en guerra, sino para que hagan más hincapié en la responsabilidad universal de unos para con otros. El creciente esfuerzo para prohibir las minas terrestres antipersonal brinda una oportunidad a las naciones para dejar que las cuestiones de la seguridad militar cedan el paso a la autorrestricción nacional del uso de las minas antipersonal. La campaña de las organizaciones internacionales para prohibir la producción, el empleo y el tráfico de minas antipersonal ha dado lugar a un significativo debate mundial acerca de las circunstancias en que las preocupaciones humanitarias podrían prevalecer sobre los argumentos aducidos para la utilización de esta arma de guerra. Al principio, la campaña internacional dependía de la postura general de los Estados Unidos para proponer su programa humanitario. Por ser un país con poco interés comercial o estratégico en las minas terrestres, cabría pensar que los Estados Unidos están en buena situación para apoyar e incluso movilizar el apoyo a los principios que ampliarían la protección de la población civil en todo el mundo. Aunque los congresistas que encabezan los esfuerzos para prohibir las minas antipersonal señalaron,

[1] V. Convenio de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre (Convenio nº IV del 18 de octubre de 1907), II, cap. I, art. 23 a) — 36 Stat., 2277 T.S. nº 539, impreso en *Documents on the Laws of War*, pp. 43 y 52 (Adam Roberts y Richard Guelff, dirs., 1982); Protocolo de Ginebra del 17 de junio de 1925 sobre la prohibición del uso, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, Manual de la Cruz Roja Internacional, CICR, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, Ginebra, 1983, p. 342. V. asimismo la Declaración de La Haya de 1899 (2) relativa a los gases asfixiantes, reproducida en *Documents on the Laws of War*.

en una «andanada» humanitaria inicial, que la batalla acababa sólo de comenzar, el desacuerdo entre el Pentágono y el Departamento de Estado acerca del valor de las minas en la guerra ha disminuido la probabilidad de que la administración Clinton deje de inclinarse por argumentos en favor de la necesidad militar de esas pequeñas armas[2]. Hay que decir en su honor, que la administración se está planteando las preguntas pertinentes. Pero, para hallar las respuestas adecuadas, la comunidad internacional debe trazar un plan original que tenga en cuenta todos los costos humanos y económicos.

II. Efectos indiscriminados sobre la vida de la población civil

Puesto que es cada vez más patente que las minas causan una grave alteración en la vida de la población civil, hay un consenso casi general en la urgencia del problema mundial de las minas terrestres[3]. Según un reciente informe del Departamento de Estado, hay por retirar unos 65 a 110 millones de minas antipersonal esparcidas como semillas de muerte en 56 países en todo el mundo[4]. Incluso después de que se ha concertado la paz, como en Camboya, El Salvador y Mozambique, sigue habiendo un promedio semanal de 500 civiles que mueren o quedan mutilados por la explosión de minas terrestres.

Aunque no hay estadísticas internacionales exactas acerca de las heridas o muertes causadas por las minas terrestres, la mayoría de las

---

[2] Entrevista del 5 de julio de 1995, en Ginebra, con el subsecretario del Departamento de Asuntos Humanitarios, señor Peter Hansen.

[3] El doctor Rémi Russbach, jefe y fundador de la División Médica del Comité Internacional de la Cruz Roja, escribe que, de enero de 1991 a julio de 1992, el 23% de las 14.221 personas ingresadas en cuatro hospitales del CICR eran víctimas de minas. Rémi Russbach, «Casualties of Conflicts and Mine Warfare», en: *A Framework for Survival: Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, pp. 121, 126 (Kevin M. Ahill ed. 1993) (en adelante, *Framework for Survival*).

[4] *Office of International Security and Peacekeeping Operations*, Departamento de Estado de Estados Unidos, *Hidden Killers; The Global Problem with Uncleared Landmines*, p. 33 (1993) (en adelante, *Hidden Killers*). El director del Programa de las Naciones Unidas para la Remoción de Minas, Patrick Blagden, calcula que hay hasta 200 millones de minas. «*Summary of United Nations Demining Report Presented by Patrick M. Blagden, United Nations Demining Expert*», en *ICRC Symposium on Anti-Personnel Mines, Montreux 21-23 April 1993*, p. 117 (1993) (en adelante, *Montreux Symposium*). Según otros cálculos su número varía entre 100 y 200 millones de minas. Véase Jan Eliasson, Departamento de Asuntos Humanitarios, *Informal Paper on the Subject of Land Mines*, p. 1 (7 de abril de 1993) (en el expediente de la autora).

víctimas son campesinos pobres, mujeres y, a menudo, niños que recogen leña, cuidan el ganado o recolectan alimentos en zonas que han sido con anterioridad campos de batalla[5]. La mina antipersonal es un arma particularmente insidiosa, cuya clara finalidad es mutilar a los soldados enemigos. En *Landmines: A Deadly Legacy*, se describe el efecto de la explosión de una mina en el cuerpo humano:

«Las minas terrestres tienen efectos devastadores en el cuerpo humano; proyectan suciedad, bacterias, pedazos de ropa, de metal y de plástico en los tejidos, causando infecciones secundarias. La onda de choque de una mina puede destruir los vasos sanguíneos hasta la parte superior de la pierna, lo que obliga a los cirujanos a amputar mucho más por encima de la herida primaria»[6].

Para paliar los efectos de las heridas de guerra, como las causadas por las minas terrestres, el CICR lleva actualmente a cabo 27 programas ortopédicos y administra otras tantas unidades quirúrgicas en 14 países asolados por la guerra[7]. Estos datos, así como el hecho de que, en un lapso de 18 meses que terminó en julio de 1992, casi el 25% de las víctimas civiles tratadas por el CICR tenían heridas causadas por minas, da una idea del alcance del problema de las minas antipersonal. En Camboya, una de cada 236 personas ha perdido por lo menos un miembro, amputado quirúrgicamente tras la explosión de una mina[8]. Es un alto índice en comparación incluso con Angola, donde hay que amputar a una de cada 470 personas. En Estados Unidos, donde el peligro de las minas antipersonal es mínimo, se han efectuado amputaciones a una de cada 22.000 personas. Los

---

[5] V. *Asia Watch & Physicians For Human Rights, Land Mines in Cambodia: The Coward's War*, p. 9 (1991) (en adelante, *Land Mines in Cambodia*).

[6] The Arms Project of Human Rights Watch & Physicians for Human Rights, *Landmines: A Deadly Legacy*, p. 431 (1993). Para una mayor base de discusión sobre el tratamiento de las heridas causadas por las minas terrestres, v. Robin M. Coupland & Adriaan Korver, «Injuries form Antipersonnel Mines: The Experience of the International Committee of the Red Cross», 300, *British Medical Journal*, p. 1509 (1991); Robin M. Coupland, «Amputation for Antipersonnel Mine Injuries of the Leg: Preservation of the Tibial Stump Using Medial Gastrocnemius Myoplasty», 71 *Annals of the Royal College of Surgeons*, England, p. 405 (1989).

[7] Entrevista con el doctor Rémi Russbach, 13 de septiembre de 1993. V. también Alain Garachon, *ICRC Tecnichal Orthopaedic Programmes for War Disabled* 2 (1993). Alain Garachon, director del Programa de Rehabilitación del CICR, observó que «un niño herido a la edad de diez años, con una esperanza de vida de 40 ó 50 años más necesitará 25 prótesis, que a un costo de 125 dólares EE.UU. cada una sumarán un total de 3.125 dólares EE.UU. En países donde los ingresos mensuales medios son de 10 a 15 dólares EE.UU., es fácil entender que la población sólo puede costear unas muletas».

[8] *Landmines: A Deadly Legacy, supra,* nota 5, pp. 126-127.

considerables esfuerzos del CICR para poner término al uso de las minas sirven de barómetro de la amplitud del problema. Según señala esta institución humanitaria, en la mayoría de los países infestados por minas, la infraestructura local no puede prestar la necesaria asistencia de rehabilitación, como proporcionar miembros artificiales para los supervivientes.

La organización *Handicap International*, con sede en Francia, informa como el CICR, de que asigna una parte cada vez mayor de sus recursos a la cirugía de las heridas causadas por minas y a la colocación de prótesis a mujeres y a niños heridos por minas antipersonal mientras cuidaban ovejas o buscaban leña. Philippe Chabasse, director ejecutivo de *Handicap International*, explicó por qué su organización aboga por una prohibición de las minas terrestres antipersonal: los supervivientes incapacitados son un gran lastre social y económico que empobrece aún más a una sociedad y merma la capacidad de *Handicap International* de ayudar económicamente a la reconstrucción de la comunidad. «Tenemos que trabajar mucho sólo para recomenzar de cero»[9].

La presencia de estos «centinelas eternos» no es un problema del pasado. El Departamento de Estado de los Estados Unidos pone de relieve, en su informe *Hidden Killers*, que las minas cada vez más son las armas preferidas en un creciente número de conflictos étnicos y civiles que proliferan en el mundo[10]. Las Naciones Unidas calculan que, sólo durante los tres últimos años, se han sembrado 4 millones de minas en la ex Unión Soviética y en Yugoslavia[11].

---

[9] Entrevista con el doctor Philippe Chabasse, director de *Handicap International*, en Londres, Inglaterra (18 de mayo de 1993). Chabasse también señaló, en una ponencia anterior en el Simposio del CICR sobre las minas antipersonal, que «disminuye cada vez más la capacidad económica y productiva de las familias para sostener» al creciente número de personas incapacitadas. *Montreux Symposium*, p. 9, *supra*, nota 3, en 9. V. también: *Rendre la Terre à la Vie*, *Handicap International*, julio de 1995.

En su testimonio ante el Subcomité del Senado para Asuntos Exteriores sobre la crisis mundial por las minas terrestres, el experto estadounidense en remoción de minas Patrick Blagden declaró que 3.400 limpiadores de minas en cuatro países han podido retirar de 65.000 a 80.000 minas, es decir, una milésima parte del total mundial. «Se han colocado dos millones y medio de minas en Yugoslavia y Camboya, lo que significa que estamos perdiendo la batalla por lo menos treinta veces». Entrevista con Patrick Blagden, 13 de mayo de 1994.

[10] V. *Hidden Killers*, p. 10, *supra* nota 3, «Las minas terrestres plantean un problema especial a los países más pobres del mundo. Por ejemplo, en el África rural, la zona del mundo con más minas sembradas —unos 18 a 30 millones de minas en 18 países— y la que menos capacidad tiene para retirarlas. El apoyo económico externo es necesario para llevar a cabo una campaña eficaz de remoción de minas», *íd.* p. 34. En el ejercicio 1993, el Departamento de Estado de Estados Unidos, incluida la USAID, asignó 9 millones de dólares EE.UU. para proyectos de remoción en Afganistán, Mozambique, Somalia, Camboya y América Central», *íd.* p. ii.

[11] Entrevista telefónica con Jan Eliasson, ex subsecretario general para Asuntos Humanitarios, 16 de febrero de 1994.

Las consecuencias de las minas que no han sido retiradas son particularmente graves en los países en desarrollo. *Oxfam International* informa de que el efecto cumulativo del problema de las minas terrestres conlleva el potencial para desestabilizar economías enteras, ya que grandes parcelas de terreno han sido inutilizadas para el cultivo o el pastoreo[12]. En Somalia, según cálculos del Departamento de Estado de EE.UU., un millón de minas ha inutilizado ciudades enteras, pueblos y tierras de cultivo[13]. En Angola, equipos británicos de remoción de minas calculan que hay 20 millones de minas sembradas en más del 33% del territorio de ese país, lo que contribuyó a la hambruna cuando la tierra cultivable quedó inutilizable. Según un informe de *Human Rights Watch*, en Mozambique siguen enterradas más de 2 millones de minas, entre las cuales hay 32 tipos de minas antipersonal y 19 tipos de minas antitanque, fabricadas en 15 países. Según el *Mines Advisory Group*, con sede en el Reino Unido, serán necesarios de 10 a 15 años para limpiar de minas las zonas prioritarias de Afganistán, país infestado con 10 millones de minas. Además, en informes de las organizaciones con sede en Nueva York *Arms Project of Human Rights Watch* y *Physicians for Human Rights* se llega a la conclusión de que los países donde hay más minas se han empobrecido y carecen de capacidad para generar los recursos necesarios para afrontar las secuelas médicas, sociales, económicas y ambientales de la explosión de las minas.

Las minas terrestres han impedido gran parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como los esfuerzos desplegados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fin de reasentar a los millones de personas que regresan a su hogar tras la guerra fría. Según informes del ACNUR, hay un efecto dislocador: «El ACNUR reestructuró las operaciones en Afganistán, Camboya y Mozambique cuando unas ligeras pisadas en un sitio indebido del terreno causaban demasiadas explosiones»[14].

Aunque la comunidad internacional está tomando medidas activas para la remoción de las minas sembradas, hasta la fecha, los esfuerzos desplegados han sido inadecuados. Por ejemplo, en Somalia está en

[12] Entrevista con Joel Charney, director de Programas Internacionales, *Oxfam International*, en Londres, Inglaterra, 25 de mayo de 1993.

[13] V. *Hidden Killers*, pp. 153-154, *supra*, nota 3.

[14] Entrevista en Wáshington D.C., el 13 de mayo de 1994, con Sadako Ogata, alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados. La entrevista tuvo lugar cuando la alta comisionada dio testimonio ante el Subcomité de Operaciones Exteriores del Comité del Senado para la asignación de fondos.

marcha un programa de remoción de minas bajo la dirección de las Naciones Unidas, con la colaboración de 200 somalíes que han recibido formación para retirar minas. Hasta la fecha, se han levantado 21.000 minas, mediante el precario método de utilizar una varilla metálica de mano para sondear el terreno. A pesar de que el personal de remoción de minas se ha duplicado, el director del Programa de Remoción de Minas de las Naciones Unidas, Patrick Blagden, afirma que sin métodos técnicamente más perfeccionados y, por lo tanto, costosos, «la situación es desalentadora». El congresista Lane Evans, copromotor de la moratoria de EE.UU. sobre las minas terrestres, cifra en unos 3.500.000 dólares EE.UU. sólo el transporte a Somalia de vehículos pesados para el desminado, lo que supera con creces el costo de la remoción de minas que las Naciones Unidas o sus Estados miembros están dispuestos a pagar, incluso en las zonas donde se han colocado más minas.

III. Iniciativas para prohibir las minas terrestres

Una posibilidad de combatir una epidemia que está mutilando a los más pobres del mundo es promover un esfuerzo coordinado en los círculos humanitarios y en las Naciones Unidas. El año 1993, una coalición de organismos humanitarios y de derechos humanos, que agrupaba a *Human Rights Watch, Handicap International, Physicians for Human Rights, Medico International, Mines Advisory Group* y *Vietnam Veterans of America Foundation* —agrupación líder—, emprendió una campaña internacional para que se prohíba la producción, la utilización y la venta de minas. Aunque las minas antipersonal no proyectan las dramáticas imágenes de la guerra biológica o química, que los beligerantes, prohibieron —por su propio interés— tras la I Guerra Mundial, la campaña está ganando terreno. Los esfuerzos de dicha coalición internacional de ONG, cuyos miembros han visitado todas las capitales del mundo, a fin de convencer a las misiones diplomáticas de los Estados para que apoyen una prohibición[15], reflejan el empeño cada vez mayor de estos organismos internacionales en que se aplique el derecho internacional humanitario.

[15] Ya antes de que se aprobaran los Convenios de Ginebra de 1949, las ONG y el CICR se esforzaron en proteger a las personas civiles contra los abusos de los Estados. Tradicionalmente, esta labor se realizó en dos ámbitos discretos: el derecho humanitario se centró en las cuestiones militares, dejando el examen de los asuntos relacionados con los derechos humanos para el tiempo de paz. Últimamente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, como el *Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, han

La campaña mundial brinda a todos los gobiernos la oportunidad de realizar un esfuerzo multilateral para imponer limitaciones humanitarias a la conducción de la guerra. En una época de armas de alta tecnología, modernas y adaptadas específicamente a su objetivo, las minas antipersonal son las más difundidas, menos visibles y, según el Departamento de Estado de EE.UU., las más mortíferas que pueden utilizarse contra la población civil, que sigue amenazada mucho tiempo después del cese de las hostilidades. Ya ha terminado la primera serie de reuniones de expertos de este año en las Naciones Unidas, y parece poco probable que muchos países apoyen una prohibición total de la producción y el empleo de minas. Si, en efecto, no lo hicieran, las ONG y el CICR —que instan decididamente en favor de una prohibición— no tendrían otra alternativa que aceptar que se pongan límites técnicos en el uso de las minas, como son los dispositivos de autodestrucción, como un paso hacia su objetivo a largo plazo[16].

---

comenzado a incorporar los principios del derecho humanitario en sus informes sobre el respeto de los derechos humanos. Ambos ámbitos, el de los derechos humanos y el del derecho humanitario, parecen converger, habida cuenta de la obligación que tiene la comunidad internacional de proteger a las personas civiles de los abusos de los Estados en el contexto de los conflictos internos. Véase, a este respecto: Theodor Meron, «On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument», 77/3 *American Journal of International Law*, p. 589 (1983).

Sin embargo, a veces es necesaria la acción sobre el terreno, a fin de reunir dos conjuntos de principios. Según la organizadora de la coalición de ONG, Jodie Williams: «Cuando las explosiones de las minas dificultaron las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las preocupaciones de la ONU y las de las ONG se aproximaron y el asunto ganó en notoriedad.» Entrevista, en Wáshington D.C., el 18 de diciembre de 1993, con Jodie Williams, directora de la campaña contra las minas terrestres de la *Vietnam Veterans of America Foundation*.

[16] Entrevista, en Wáshington D.C., el 12 de agosto de 1994, con Edward Cummings, Oficina Jurídica del Departamento de Estado y miembro de la delegación de EE.UU. en las reuniones preparatorias de expertos de la ONU para la Conferencia de Examen de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. Cummings afirmó que la política de EE.UU. no llega hasta el punto de preconizar una prohibición. En una conferencia de prensa que tuvo lugar tras su intervención ante la Reunión Internacional de la ONU sobre la Remoción de Minas (Ginebra, 5-7 de julio de 1995), auspiciada por el Departamento de Asuntos Humanitarios, el jefe de la delegación de EE.UU., Cyrus R. Vance, dijo que, a pesar de no haber unanimidad en el Gobierno de EE.UU. acerca de la utilidad militar de las minas terrestres antipersonal, «la postura de EE.UU. es favorable a una restricción y un control estrictos del almacenamiento y la producción de minas terrestres» y, si es posible, a que se limite su uso a los Gobiernos. «Consideramos que es imposible una prohibición total, ya que la mayoría de los países no son favorables a una prohibición», declaró el ex emisario del secretario general de las Naciones Unidas a Yugoslavia.

El secretario general de la ONU, Butros Ghali, en su declaración del 13 de mayo de 1994 ante el Subcomité de Operaciones Exteriores encargado de examinar el problema mundial de las minas terrestres, se pronunció por una prohibición total de las mismas:

«Se necesita urgentemente un convenio internacional sobre las minas. Para lograr este objetivo, hay que llegar a un acuerdo sobre una prohibición total de la producción, el

De 1994 a 1995 se reunió cuatro veces un Grupo de Expertos Gubernamentales, constituido por el secretario general de las Naciones Unidas para preparar a los Estados Partes a la Conferencia de Examen de la Convención de las NN.UU. de 1980 (Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, abreviadamente CECAC de 1980) que se celebrará en Viena del 25 de septiembre al 13 de octubre de 1995. En el informe final de este Grupo de Expertos, cuya última reunión tuvo lugar en Ginebra del 9 al 20 de enero de 1995, se señala que la finalidad primaria del Protocolo II de la CECAC de 1980 (Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, en adelante Protocolo sobre Minas Terrestres) es proteger a la población civil del sufrimiento indiscriminado, tanto durante como después de los conflictos. Aunque es importante que en el informe final se recomienden restricciones en el empleo de minas terrestres en las guerras internas, el hecho de haber propuesto restricciones complejas y limitadas en vez de una prohibición total de la producción, el empleo y la transferencia de las minas antipersonal, daría lugar a un complejo sistema de aplicación con insuficientes procedimientos coercitivos. Muchas ONG afirman que la Conferencia de Examen corre peligro de no lograr su misión primordial: reducir el número de víctimas civiles en el creciente número de conflictos internos.

La reunión de expertos no llegó a especificar el contenido mínimo de metal para que las minas sean detectables, propuso como solución los «mecanismos de autodestrucción» para evitar las explosiones de minas tras el cese de los conflictos y no zanjó la cuestión de una disposición de verificación o cláusula de aplicación[17]. En EE.UU., la primera respuesta

---

almacenamiento, el comercio y el empleo de sus componentes. Solo así puede la comunidad internacional realizar progresos duraderos contra la muerte, la mutilación y la destrucción de la sociedad que causan estas terribles armas».

En su discurso ante la sesión plenaria del 6 de julio de 1995, el secretario general reiteró su alegato en favor de una prohibición mundial en la Reunión Internacional sobre la Remoción de Minas, y afirmó que el 50º aniversario de las Naciones Unidas brindaba una oportunidad para «esclarecer la acción humanitaria». V. *UN International Meeting on Mine Clearance, SG/Conf. 7/2*, 9 de junio de 1995.

Según informó el director de *Arms Watch*, Steve Goose, el objetivo de las ONG es mantener la presión y que otras ONG, particularmente en los países en desarrollo, se adhieran a la campaña para darle a ésta un carácter mucho más popular». Entrevista, el 12 de agosto de 1994, en Wáshington D.C., con Steve Goose, director de *Human Rights Watch/Arms Watch Project.*

[17] V. CCW/Conf. 1/GE/23, 20 de enero de 1995. V. también *Minas terrestres y armas que causan ceguera. Del Grupo de Expertos a la Conferencia de Revisión: Informe y posición del CICR*, CICR, febrero de 1995.

del Congreso a estos esfuerzos encabezados por las ONG apenas se ha notado. En 1993, el Congreso prorrogó por tres años una moratoria proclamada en 1992, que prohíbe a los EE.UU. la exportación, venta o transferencia de minas antipersonal al extranjero. El Congreso estuvo a punto de promulgar una prohibición de la producción de las minas terrestres, medida contra la cual los productores y militares anunciaron su oposición[18]. Según el senador Patrick Leahy, que lidera la propuesta de prohibición «cuando el Senado aprobó por unanimidad mi enmienda destinada a terminar con todas las exportaciones de minas terrestres de EE.UU., el objetivo era colocar al país en posición para intentar lograr un acuerdo más amplio, a escala internacional, a fin de acabar con la plaga de las minas terrestres».

La acción del Congreso cogió desprevenido al Pentágono, así como a los productores mundiales de minas terrestres, y suscitó un considerable interés internacional por las medidas de control de este tipo de munición. Sin embargo, el ímpetu en favor de una prohibición total de las minas terrestres ha disminuido desde que diversas instituciones militares y de seguridad en el mundo han comenzado a ejercer presiones. La ONU ha optado, pues, por concentrarse en la erradicación del peligro que representan las minas terrestres ya sembradas. La Asamblea General, en su 48º período de sesiones (1993), aprobó una propuesta belga para sufragar las operaciones de remoción de minas, que suelen ser un requisito previo para el reasentamiento y la repatriación. En esta resolución se solicitaba al secretario general que se replanteara la envergadura del problema planteado por las minas antipersonal y que examinara si era aconsejable establecer un fondo fiduciario voluntario para cubrir el creciente número de operaciones de remoción de minas, condición previa a toda medida de consolidación de la paz. El Fondo Voluntario fue creado en 1994 y lo administra el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU, instituido, a su vez, en 1991 para responder a los desastres de índole humanitaria[19].

La Asamblea General de la ONU también aprobó por unanimidad una resolución auspiciada por EE.UU. en la que se solicita a la comunidad

[18] Entrevista telefónica, el 16 de diciembre de 1993, con Rod Bilz, Relaciones Públicas, Alliant Techsystems; v. también John Ryle, «The Invisible Enemy», *New Yorker*, 29 de noviembre de 1993, p. 120.

[19] *Supra*, nota 1. P. Hansen dijo que esperaba contribuciones por un total de 75 millones de dólares EE.UU. de los Estados miembros del Fondo Fiduciario Voluntario de la ONU para la Remoción de Minas. Entrevista mantenida en Ginebra, el 5 de julio de 1995.

internacional que proclame una moratoria sobre la exportación de los tipos de minas antipersonal que son un peligro excesivo para la población civil. Irónicamente, EE.UU. fue uno de los tres únicos países que se abstuvieron de votar, ese mismo día, para convocar una Conferencia de la ONU para revisar la Convención que impone importantes limitaciones al uso de las minas terrestres. En evidente contraste con el abrumador apoyo internacional a la resolución, la posición de EE.UU. demuestra, en buena parte, el efecto sobre la política estadounidense del desacuerdo entre el Pentágono y el Congreso sobre la cuestión de imponer restricciones significativas a esos «asesinos ocultos» que son las minas. En todo caso, el senador Patrick Leahy, en una carta en términos muy firmes al *New York Times*, puso de relieve lo que se ha convertido en el más significativo obstáculo a la iniciativa de las Naciones Unidas, decir, la negativa, por razones estratégicas, a renunciar al empleo de minas.

En cumplimiento de las recomendaciones de las ONG y del Simposio del CICR sobre las minas antipersonal, celebrado en Montreux en 1993, 18 países productores decretaron una moratoria a la transferencia y utilización de estas armas. Además, la Asamblea General de la ONU, en su 49º período de sesiones, promulgó, el 15 de diciembre de 1994, dos resoluciones[20] adicionales, en las que se insta a todos los Estados a adherirse al Protocolo, invitándolos a declarar una moratoria sobre la exportación de minas terrestres antipersonal. Se señala asimismo que, por razones humanitarias, los Estados deben perseguir el objetivo final de eliminar definitivamente las minas terrestres antipersonal, advirtiéndoles que tal objetivo había de alcanzarse tras el desarrollo de opciones viables y humanas.

La administración Clinton, por medio de su embajadora ante la ONU, Madeleine Albright, prometió acomodar determinadas opciones políticas a los valores proclamados. La embajadora ante la ONU prometió extender las iniciativas diplomáticas estadounidenses a la restricción de la venta de minas, y abrir el debate «con los países productores primarios de minas terrestres, así como con los exportadores, acerca del contenido y el alcance de un régimen permanente de control de exportaciones»[21]. En respuesta

[20] A/RES/49/75D y A/RES/49/79.

[21] Entrevista, en Wáshington D.C., el 15 de diciembre de 1993, con el equipo de Relaciones Públicas de la Misión de EE.UU. ante la ONU. La embajadora Albright también señaló que las gestiones para convencer a los miembros de la Asamblea General de la ONU de que guarden una moratoria sobre la exportación de minas terrestres «son un primer paso en el marco del esfuerzo general de la administración Clinton para hacer frente a las devastadoras consecuencias del uso indiscriminado (de las minas)». Madeleine Albright, representante permanente de EE.UU. ante la ONU, comunicado de prensa, del 15 de diciembre de 1993.

a la indignación del Pentágono, las ONG han calificado la posición de la embajadora Albright de retóricamente firme, pero políticamente inadecuada. La abstención de EE.UU. y el actual debate en el Departamento norteamericano de Defensa denotan un desacuerdo que podría motivar la pérdida del papel de líder que desempeña EE.UU. y dar al traste con toda esperanza de lograr una prohibición[22].

En mayo de 1994, el presidente Clinton envió al Congreso un mensaje de apoyo a la ratificación del Protocolo sobre minas terrestres de la Convención sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales, que el Congreso ratificó, con algunas reservas, en marzo de 1995. La legislación garantiza que EE.UU. participe en la próxima Conferencia de Examen. Parece más bien que el Gobierno norteamericano no apoyará una prohibición de las minas, a pesar de la insistencia de varios Estados que son Partes en la Convención desde hace tiempo.

La Reunión de la ONU sobre la Remoción de Minas, celebrada en Ginebra el mes de julio de 1995, en la que participaron ministros y altos funcionarios procedentes de 97 países, fue uno de los primeros intentos

[22] En una carta remitida al senador Patrick Leahy, los secretarios de Estado, Warren Christopher, y de Defensa, William J. Perry, indican que la administración estaba llevando a cabo un intensa política «examen, a fondo de su política» para determinar los parámetros de la posición de EE.UU. en relación con las minas terrestres. Sin embargo, en la carta se señalaba la improbabilidad de que EE.UU. apoye una prohibición.

«Tememos que las normas jurídicas que están ustedes examinando, que prohibiría a los EE.UU. producir y procurarse minas terrestres antipersonal, serían contraproducentes para el objetivo que todos compartimos de desarrollar, lo antes posible un régimen eficaz de control de las minas terrestres antipersonal. Promover ahora estas disposiciones prejuzgaría la posición de EE.UU. durante las negociaciones y limitaría nuestra capacidad para mantener consultas efectivas con países críticos con el régimen de control».

Carta de Warren Christopher, secretario de Estado, y W de William J. Perry, secretario de Defensa, a Patrick Leahy, senador estadounidense (28 de junio de 1994) (en el expediente del senador Leahy) (en adelante, carta Christopher).

El senador Leahy puntualiza que el hecho de que las anteriores administraciones no consiguieran la ratificación de la Convención sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales estaba relacionado con una discusión con el Congreso acerca de la ratificación de dos acuerdos internacionales anteriores relativos al derecho de la guerra: los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, que Estados Unidos firmó en 1977. La administración Reagan sometió para su ratificación el Protocolo II, el más limitado, adicional a los Convenios de 1949, rehusando prestar su apoyo al Protocolo I, de mayor alcance. El Comité para Relaciones Exteriores del Senado rehusó intervenir, esperando para pronunciarse sobre estos instrumentos a que le fueran sometidos ambos Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra, casi universalmente aceptados. El Departamento de Defensa está examinando ahora estos Protocolos. Esta discusión entre el Ejecutivo y el Congreso fue, en parte, la causa de la negativa de las administraciones de tanto de Reagan como de Bush a presentar la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales para su ratificación. Entrevista, en Wáshington, D.C. el 13 de mayo de 1994, con el senador Patrick Leahy.

de alto nivel a escala mundial para hacer frente al problema de las minas terrestres.

Los documentos básicos presentados en dicha reunión de la ONU muestran la índole de muchos dilemas que la guerra de minas plantea a la población civil, cuando cesan las hostilidades y el grado en que la burocracia de la ONU está respondiendo a un problema que sobrepasa las soluciones actuales. El presidente de la Reunión Internacional sobre la Remoción de Minas, Erik Dericke, ministro belga de Relaciones Exteriores, declaró que, a pesar de la renuencia de algunos Estados para apoyar una prohibición total, la finalidad de esa reunión de dos días era movilizar a la comunidad internacional, con la esperanza de lograr finalmente una prohibición[23]. Las sesiones de trabajo versaron sobre: 1) evaluación de los campos de minas; 2) métodos actuales de remoción de minas; 3) formación de desactivadores locales de minas; 4) gestión de las operaciones de remoción de minas; 5) nuevas tecnologías para la detección y remoción de minas y de campos minados; 6) tratamiento y rehabilitación de las víctimas de las minas terrestres; 7) remoción urgente de minas; problemas y soluciones; 8) educación y sensibilización acerca de las minas; 9) programa integrado de remoción de minas.

La Asamblea General de la ONU aún no ha pedido que se incluya la cuestión de las restricciones que deben imponerse al uso de las minas en el orden del día de las reuniones de las NN.UU. sobre el desarme. Sin embargo, las ONG estadounidenses abogan por que los Estados miembros de la ONU hagan mucho más que instituir un fondo para cubrir los gastos de la remoción de minas.

El embajador de Sri Lanka ante la ONU se opone a la limitación del uso de las minas en la guerra, a pesar de que el ejército de su país ha sufrido, en su trágica guerra civil, graves bajas a causa de la explosión de las minas sembradas por las fuerzas de la oposición. Según el embajador Stanley Kalpage: «En el mundo de la *realpolitik* de la ONU, los Estados no parecen estar nada convencidos de que una prohibición total, sea algo más que humanitarismo romántico, dados los problemas asociados a la suscripción y la aplicación de acuerdos internacionales verificables. Las ONG que apoyan una prohibición total arguyen que una prohibición de las minas terrestres es inherente al significado del derecho internacional, que requiere que los ejércitos dirijan sus operaciones solo contra objetivos militares y no contra objetivos civiles. En una serie de

[23] Entrevista, Ginebra, 5 de julio de 1995.

reuniones del CICR y de ONG sobre el particular, la mayoría de los participantes estaban de acuerdo en que el problema de las minas terrestres reside en que éstas no distinguen entre las pisadas de militares y de personas civiles y que continúan matando mucho después de terminado el conflicto[24]. La estrategia de las ONG y del CICR para lograr una prohibición es estigmatizar el uso de las minas antipersonal, del mismo modo que el de las armas químicas y bacteriológicas lo fueron en el pasado, presionando desde el exterior para que los gobiernos se pronuncien, y centralizando a largo plazo la atención sobre el particular[25].

Las ONG consideran que dar a conocer a nivel internacional el alcance y los problemas que plantean las minas terrestres es ya una victoria inicial. Pero, actualmente se enfrentan con la cuestión más destacada: cómo articular un esfuerzo eficaz para conseguir que se aprueben restricciones reales al empleo de minas, sirviéndose las sesiones preparatorias para la próxima Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales como en el marco de una estrategia mucho más amplia. Aunque el CICR apoya la iniciativa de prohibir la producción, el empleo y la transferencia de minas terrestres, la Conferencia de Examen sólo ofrece una vaga promesa de establecer

[24] Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, CICR (Ginebra, 30 de agosto-1 de septiembre de 1993). En la Declaración Final de la Conferencia, aprobada por consenso el 1 de septiembre de 1993, los 168 Estados participantes concluyen: «Rehusamos aceptar que las personas civiles sean, con cada vez mayor frecuencia, las principales víctimas de las hostilidades y de los actos de violencia perpetrados en el transcurso de los conflictos armados». *RICR*, nº 119, septiembre-octubre de 1993, p. 398.

El conflicto civil de Camboya es la primera guerra en la historia en la que las víctimas de las minas fueron superiores a las de otras armas de guerra. Camboya tiene el más alto porcentaje de incapacitados de todo el mundo. De los 8,5 millones de habitantes del país, más de 30.000 son amputados y otros 5.000 amputados viven en campamentos de refugiados a lo largo de la frontera tailandesa. Solo en 1990, hasta 6.000 camboyanos habían sufrido la amputación de un pie o una pierna como consecuencia de una herida causada por la explosión de una mina. V. Eric Stover & Dan Charles, «Cambodia's Killing Minefields», *New Scientist*, 19 de octubre de 1991, p. 29; *Landmines in Cambodia*, *supra* nota 4, pp. 59-79; NGO *Conference on Anti-personnel Mines* (Londres, 24-26 de mayo de 1993).

[25] Aryeh Neier, director de *Soros Foundation*, en su discurso de apertura de la Conferencia de las ONG sobre las minas antipersonal, dirigida por VVAF (*Vietnam Veterans of America Foundation*), Londres, Inglaterra (24 de mayo de 1993). Neier aconsejó a la coalición de las ONG que «estigmatice» el empleo de minas, de igual modo que la comunidad internacional estigmatiza la guerra biológica y química. Desde los simposios del CICR en Montreux y la Conferencia de las ONG en Londres, los países productores han proclamado moratorias sobre las minas terrestres y, últimamente, la Organización para la Unidad Africana apoyó una restricción de su utilización, mientras que las ONG organizaron una conferencia a nivel nacional (junio de 1995) en Mozambique sobre el alcance del problema en este país.

normas que impongan restricciones técnicas para evitar el desarrollo de métodos de guerra que aún no están explotados[26]. Quizás la dimensión más importante es la aplicación del Protocolo a los conflictos internos[27]. Además de las cuestiones centrales de su aplicabilidad a los conflictos internos y de la posibilidad de controlar, verificar o aplicar toda nueva restricción, es muy probable que se polarice el debate sobre las minas terrestres, como ha ocurrido en EE.UU., entre quienes propongan una prohibición total inmediata y los que están a favor de modificaciones técnicas y de controles de exportación, que podrían no ser efectivos. Quizás la tarea más importante no resida en la batalla jurídica sobre el Protocolo, sino en trazar programas realizables de remoción de minas y establecer a la vez un régimen efectivo de control de exportaciones.

IV. Estrategia militar o necesidad humanitaria

Según Jan Eliasson, ex subsecretario general de Asuntos Humanitarios de la ONU, la reciente evolución registrada en la utilización de las minas antipersonal en la guerra es razón suficiente para justificar una prohibición total[28].

---

[26] V. Louise Doswald Beck, red., *Armas que causan ceguera: informes de las reuniones de expertos convocados por el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre las armas láser de combate, 1989-1991*, CICR, Ginebra, 1993.

[27] Un tema central de la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales, es la aplicación de esta Convención a los conflictos armados internos. Aunque en este artículo no se reseña la evolución jurídica de la imposición de límites humanitarios en los conflictos internos, cabe señalar que, el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra impone obligaciones jurídicas a las partes implicadas en una guerra civil. En 1975, Antonio Cassese abogó por que se propusieran normas consuetudinarias de los conflictos internos. V. Antonio Cassese, «The Spanish Civil War and the Development of Customary Law Concerning Internal Armed Conflicts», en *Current Problems of International Law*, p. 287 (Antonio Cassese, red., 1975). El Protocolo II confirma la validez de la reglamentación jurídica de los conflictos internos y se disponen algunos pormenores acerca de los derechos humanos de las personas civiles en conflictos armados internos. David P. Forsythe, «Human Rights and Internal Conflicts: Trends and Recent Developments», 12 *California Western International Law Journal*, pp. 287 y 294, (1982); Robert K. Goldman, «International Humanitarian Law and the Armed Conflicts in El Salvador and Nicaragua», 2 *American University Journal of International Law and Policy*, pp. 539 y 543 (1987). El CICR afirma que la Convención es aplicable tanto a ambos movimientos de liberación como a los Estados Partes: Yves Sandoz, «Nuevo desarrollo del derecho internacional; prohibición o restricción de utilizar ciertas armas clásicas», *RICR*, nº 43, enero-febrero de 1981, p. 3.

[28] Entrevista con Jan Elliasson, *supra* nota 10. En parte, el renovado interés por el derecho humanitario aplicable en los conflictos armados se debe a la importancia estratégica de los conflictos internos en cuyo marco la población civil es el principal objetivo de las hostilidades.

Eliasson y su sucesor, Peter Hansen, que coordina el Programa de Remoción de Minas de la ONU, apoyan una prohibición total de la producción y de la venta en virtud del derecho vigente. «Las minas tenían antes una finalidad defensiva, se desplegaban en campos de batalla claramente señalados. Pero, desde que se toma cada vez más a la población civil o el territorio civil como objetivo de guerra, las minas antipersonal, que matan mucho tiempo después de terminado el conflicto, se han transformado en un arma para sembrar el terror»[29].

Ahí reside el problema humanitario. Los funcionarios gubernamentales y los jefes militares que se oponen a las restricciones del empleo de minas aducen que estas armas poco costosas, técnicamente sencillas, ayudan a establecer una «paridad» en situaciones de lucha contra las insurrecciones[30]. Se presupone que los pueblos, los campos y las dehesas son objetivos justificables, porque pueden servir de albergue o apoyo al enemigo. Sin embargo, los explosivos ligeros y de fácil manejo que se siembran, para impedir el acceso a las fuerzas adversas impiden la mayoría de las veces a la población civil vivir normalmente en sus aldeas y utilizar plenamente las tierras cultivables. En la Reunión de Expertos Gubernamentales celebrada en enero de 1994 en Ginebra, el CICR preguntó a los representantes de las fuerzas armadas de todo el mundo por la utilidad militar de las minas. La conclusión general de los expertos militares que participaron en la reunión fue que las minas cumplen una importante, aunque limitada, función militar. Los estrategas militares británicos, favorables a una prohibición indicaron, sin embargo, los argumentos para que continúe el uso de minas terrestres antipersonal se basan más en la costumbre que en la necesidad militar.

El 14 de junio de 1995, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participaron en el primer simposio nacional de Mozambique sobre las minas terrestres destacaron el hecho de que mientras los países del tercer mundo son los que sufren las consecuencias del empleo de minas, son sobre todo los países desarrollados los que las fabrican. También señalaron que el alcance y las implicaciones de los problemas relacionados con las minas, aunque no sean tan extensos como se predijo, dificultan la reconstrucción del país en la posguerra, y que los

[29] Entrevista con Jan Eliasson, *supra* nota 10. Véase, en general, «Cambodia's Killing Minefields», *supra* nota 23, *America's Watch, Landmines in El Salvador and Nicaragua: The Civilian Victims* (1986).

[30] Reunión, del 6 al 9 de abril de 1994, en Wáshington, D.C., de la *American Society of International Law*.

mozambiqueños no desean que se marginalice del debate mundial a los países minados[31].

A pesar de que las fuerzas armadas nacionales tengan una postura resueltamente favorable a las minas, no se puede pedir sólo a ellas que resuelvan el problema del desminado. Las minas antipersonal son también ampliamente usadas por guerrillas no reconocidas por los gobiernos y, a menudo, los beligerantes no acatan las limitaciones que impone el derecho internacional humanitario. Se acumulan las pruebas de que los insurgentes utilizan cada vez más minas terrestres antipersonal; la mina de plástico, tan poco costosa, se está convirtiendo en una efectiva «arma de los pobres» que, al precio de tres a veinte dólares EE.UU. por unidad, permite reducir la movilidad incluso de los ejércitos regulares mejor equipados.

Para quienes abogan por una prohibición, los intereses comerciales suponen un obstáculo menor que los estratégicos. Aunque el comercio mundial combinado de minas terrestres asciende a 200 millones de dólares EE.UU. anuales, constituye una parte relativamente pequeña de los 600.000 millones de dólares EE.UU. que alcanza el presupuesto mundial dedicado al armamento. Sin embargo, la demanda de minas terrestres está aumentando[32]. El final de la guerra fría indujo una reducción de las fuerzas nucleares, pero florece el negocio en el ámbito de pequeñas armas clásicas, ya que las industrias se apresuran en proveer a los beligerantes en los estimados 29 conflictos que actualmente tienen lugar en el mundo.

Según *Arms Watch*, organización con sede en Nueva York, 100 compañías en 48 países fabrican más de 340 tipos de minas antipersonal. La mayoría de los centros de producción de minas terrestres son estatales y los mayores exportadores están en Italia, Rusia, Ucrania, Belarús y China, país que también es un importante objetivo de exportación de las empresas occidentales que producen tecnología de minas. En cuanto a las compañías del sector privado, como Daimler Benz de Alemania, Tecnovar de Italia, Daewoo Corporation de Corea del Sur o Alliant de EE.UU., la

[31] Entrevista con Joao Paulo Coelho, presidente del simposio sobre minas terrestres auspiciado por la Universidad Eduardo Mondlane y *Human Rights Watch* el 14 de junio de 1995.

[32] *Landmines: A Deadly Legacy, supra,* nota 5, pp. 35 y 37. Es especialmente cierto por lo que respecta a la venta de minas dispersables de plástico, aunque resulta difícil conocer las cifras de producción y venta de minas terrestres, ya que ninguna compañía productora hace público el volumen de venta de minas terrestres. Para formarse una idea general de la variedad de minas disponibles, v. *Jane's Military Vehicles and Logistics 1992-1993* (1993).

venta de minas terrestres forma parte tipificada de una mayor línea de productos y no figura por separado en los informes anuales de esas compañías. Los productores están proliferando según un reciente estudio realizado por la *Defense Intelligence Agency*. El organismo cita a China, Egipto, Pakistán y Sudáfrica como los nuevos «ambiciosos traficantes de minas terrestres, profundamente implicados en la proliferación de avanzadas tecnologías».

Los datos oficiales colocan a EE.UU. muy a la zaga de los líderes del mercado. En *Landmines: A Deadly Legacy*, *Human Rights Watch* destaca que, antes de su moratoria de tres años, EE.UU. ya no era el gran exportador de minas de la época de la guerra de Vietnam, sino que mantenía un nivel mínimo de exportación. En su informe, *Human Rights Watch* señala que la sociedad Alliant Techsystems, sita en Minnesota, y antigua filial de Honeywell Incorporated's Defense Systems, es el mayor proveedor de municiones del ejército norteamericano y una compañía con más intereses económicos en la industria de minas con dispositivo de autodestrucción. No es sorprendente que Alliant defendiera ante el Congreso la utilidad de las minas terrestres con dispositivo de autodestrucción, alegando que este mecanismo era una manera práctica de alcanzar los objetivos del Protocolo de las ONU[33]. Según Alliant, «las minas autodestructivas cumplen el objetivo militar de proteger a los soldados de EE.UU. puesto que tienen efectos multiplicadores de fuerza, proporcionan seguridad a las tropas y eliminan las arriesgadas y costosas operaciones de remoción de minas, cuyo uso las fuerzas estadounidenses comprenden muy bien»[34].

V. El derecho aplicable

El derecho que rige el empleo de las minas antipersonal se encuentra principalmente en el Protocolo II, anexo a la CECAC de la ONU de 1980, conocido comúnmente como Protocolo sobre las minas. Este protocolo se adjuntó como respuesta al elevado número de víctimas civiles que

[33] Entrevista, el 12 de julio de 1994, en Wáshington, D.C., con Tim Rieser, asistente del senador Patrick Leahy. Rieser señaló que representantes de Alliant entablaron conversaciones para abogar por la solución del dispositivo de autodestrucción.

[34] *Alliant Techsystems*, Comunicado de prensa del 16 de diciembre de 1993 (en general, se exponen los puntos de vista de la compañía sobre los esfuerzos tendentes a paliar los efectos de las minas para la población civil).

causaron las minas y las municiones sin explosionar en Vietnam. La CECAC de 1980 se basa en el «principio que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de hacer la guerra de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios»[35].

La finalidad del proyecto original presentado por el Reino Unido era reducir el daño causado a la población civil en los conflictos armados, y se inspiraba en el derecho consuetudinario codificado en los Convenios de la Haya de 1899 y de 1907, así como en los principios fundamentales de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, que imponen a los beligerantes la obligación de no tomar a la población civil como objetivo.

Es innegable la aplicabilidad de las normas internacionales a la conducción de las operaciones militares, ya que, en los procesos de Nuremberg, se reconocieron explícitamente la codificación de La Haya y la abrumadora ratificación de los Convenios de Ginebra. Sin embargo, aunque esas normas han sido útiles para sensibilizar a la opinión pública y han proporcionado, en algunos casos, una base para juzgar los crímenes de guerra o para otras actuaciones, se han utilizado poco para imponer limitaciones a los protagonistas de un conflicto interno. La campaña para prohibir las minas terrestres brinda a los Gobiernos la oportunidad de acabar con esa tradición y de dar pleno sentido a los principios humanitarios, en vez de quejarse tardíamente de una conducta que la comunidad mundial considera censurable.

El Protocolo sobre las minas terrestres proclama que su finalidad primordial es proteger a la población civil de los efectos indiscriminados de la guerra. Además, se exige que los combatientes tomen todas las «precauciones viables» (o sea «aquellas que son factibles o posibles en la práctica, habida cuenta de todas las circunstancias del caso»), a fin de proteger a la población civil de los efectos de las minas y de las armas trampa. Las partes en dicho protocolo han de llevar un registro del emplazamiento de los campos minados, que facilitarán la labor de desminado cuando cesen de las hostilidades. Se prohíbe en todas las circunstancias la utilización de minas «sea como medio de ataque, como medio de defensa o a título de represalias, contra la población civil como tal o contra personas civiles.» (artículo 3, 2.).

[35] Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales, Preámbulo.

Pero, la experiencia muestra que el Protocolo sobre minas terrestres no ha logrado en absoluto su objetivo de proteger a los civiles inocentes. Efectivamente, desde su aprobación, hace 15 años, se ha incrementado vertiginosamente el número de víctimas de explosiones de minas. A pesar de la palmaria conculcación del derecho que rige el uso de las minas, el argumento jurídico y diplomático más significativo contra las limitaciones al empleo de minas esgrimido por los Estados, es el de que ese derecho no es aplicable a los conflictos internos. Según una concepción tradicional de la aplicación del derecho humanitario, incluida la Convención sobre el Empleo de Ciertas Armas Convencionales, la manera de comportarse en el interior de un Estado no incumbe a la jurisdicción política de la comunidad internacional[36]. Pero, habida cuenta del creciente número de conflictos internos y el creciente impacto de los asuntos humanitarios, la cuestión de la autolimitación en la conducción de las guerras internas ha adquirido importancia en el discurso humanitario, en el que antes ocupaba un lugar periférico.

La División Jurídica del CICR y algunos juristas de ONG adujeron que el uso indiscriminado de minas terrestres internacionales en conflictos internos *ya es ilegal* en virtud del derecho consuetudinario, que prohíbe el uso indiscriminado de armas, posición que refuerza la necesidad de una prohibición mundial. A pesar de esas interpretaciones, algunos representantes gubernamentales preferirían que se modifique el diseño de las minas terrestres antipersonal incorporándo los dispositivos de auto-

[36] La cuestión de la aplicación del Protocolo a los conflictos internos fue un problema de fondo en la Reunión de Expertos Gubernamentales para preparar la Conferencia de Examen de la CECAC de 1980. Los debates pusieron de manifiesto la tensión entre el derecho del Estado a la soberanía nacional y a la independencia política, por una parte y el deber de respetar los derechos de la población civil, por otra, *Informe provisional del Grupo de Expertos Gubernamentales encargados de preparar la Conferencia de los Estados Partes en los Convenios sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.* UN GAOR, 49º período de sesiones. Punto 10 del orden del día, p. 8, doc. ONU CCW/CONF.I/GE8 (1994). En el informe de síntesis se señala que se debatió ampliamente la cuestión de extender el ámbito de aplicación del Protocolo II y/o de toda la Convención, a fin de ampliar por lo menos, el ámbito del Protocolo a los conflictos no internacionales que, según la presidencia, plantean el mayor problema», *ídem.* En las variantes «A» y «B» del artículo 1 se refleja la necesidad de proteger a la población civil «en todas las circunstancias», deduciéndose de ello la probable aplicación del Protocolo revisado a los conflictos internos. Cuarto período de sesiones, 20 de enero de 1995, CCW/CONF.1/GE/23, *Informe final del Grupo de Expertos Gubernamentales.*

Human Rights Watch argumenta que el Protocolo II ya es aplicable a los conflictos internos, puesto que la necesidad de proteger a la población civil de los combatientes es la misma, estén éstos implicados en una guerra internacional o civil. Entrevista con Steve Goose, director adjunto de *Arms Watch.* Además, el CICR otorga gran importancia a los procedimientos de verificación por un órgano de control permanente e independiente.

destrucción, quizás porque no desean apoyar una acción que es impopular entre los estrategas militares de todo el mundo[37].

Los esfuerzos que se realizan para transformar el creciente rechazo internacional de las minas en normas que supondrían un significativo respaldo para alcanzar una prohibición internacional ha despertado el interés de los medios informativos, tanto por el problema en sí como por la próxima Conferencia de Examen de la ONU. Más allá del problema de la aplicabilidad del Protocolo II a los conflictos internos, el derecho actual no impone obligación alguna en relación con la remoción de minas; tampoco se dice nada sobre la verificación ni procedimientos de aplicación; no se mencionan la producción ni el tráfico de minas; y, por lo que atañe a su aplicabilidad en las guerras internas, sus cláusulas operativas dejan suficiente margen para que los juristas debatan sobre el particular durante décadas[38].

VI. La remoción de las minas: un proceso lento y peligroso

Mientras que los intereses militares y comerciales abogan por los dispositivos de autodestrucción como alternativa de alta tecnología a una prohibición de la producción, del almacenamiento y del tráfico de minas, el problema práctico central que se plantea es la necesidad de un programa permanente de remoción de minas. La tecnología de las minas es cada vez más avanzada, pero la de la remoción de minas no sigue el ritmo. Según Jan Eliasson: «Una cosa es sembrar minas y otra retirarlas». En su opinión, se reduce a una cuestión de presupuesto. Si el Protocolo II no impone la obligación jurídica a quienes siembran las minas de retirar su legado mortífero cuando terminen las hostilidades, «la comunidad

[37] Entrevista, el mes de abril de 1994, en Ginebra, con Louise Doswald-Beck, División Jurídica, CICR. Las normas del derecho humanitario aplicable en los conflictos armados reflejan una tensión entre las «normas de la civilización y las necesidades de la guerra».

[38] Algunos Estados miembros consideran las sesiones preparatorias de la Conferencia de la ONU como una ocasión para tratar toda la cuestión de cómo evaluar, desde el punto de vista humanitario, el desarrollo de nuevas armas. Por ejemplo, el CICR ha mostrado claramente su interés en examinar las nuevas armas, como las armas láser antipersonal, a fin de seguir de cerca la evolución tecnológica en vez de poner remedio a sus consecuencias. V. Anita Parlow & Bob Deans, «Long After Wars End, Land Mines Remain, Bringing Death Underfoot», *Atlanta Journal & Constitution*, 16 de enero de 1994. (A1). V. también Anita Parlow, «Banning Land Mines», nº 4, noviembre de 1994, 16 *Human Rights Quarterly*, p. 715.

internacional seguirá muy probablemente siendo la primera entidad que ha de pagar el costo de las tareas de remoción»[39].

La remoción de minas y su eliminación son operaciones no sólo onerosas, cuyo costo oscila entre 400 y 700 dólares EE.UU. por mina, sino que también son técnicamente poco evolucionadas, lentas y peligrosas. Los detectores electrónicos suelen ser ineficaces fuera de las carreteras principales, porque las minas de plástico, que son las más empleadas, son difíciles de localizar y los detectores de metal no reaccionan a este material. Rae McGrath, director del *Mines Advisory Group*, con sede en el Reino Unido, que dirige los programas de la ONU de remoción de minas en todo el mundo, informa que «el arado parece una manera eficaz para abrir camino en un campo minado, pero si el suelo es demasiado duro o están concernidos los sistemas municipales de abastecimiento de agua y las tierras de cultivo o de pastoreo, la remoción de minas exige el método mucho más empleado del sondeo manual con varillas, que es peligroso y lento»[40].

En lugar de solucionar los problemas que plantea la remoción de minas, algunas tecnologías de punta parecen complicarlos. Por ejemplo, recientemente se ha desarrollado un dispositivo que suelta una carga de vapor de etileno, que se hace explosionar para limpiar los campos minados. Pero como esta mezcla de aire-combustible no cubre uniformemente el terreno, al explotar deja espacios intactos en el campo minado subyacente. Además, este controvertido método de remoción de minas tiene un preocupante potencial ofensivo y no se puede utilizar en zonas sensibles, como donde haya sistemas de filtración de agua y poblaciones.

Otros problemas están relacionados con la necesidad que tienen los equipos de remoción de minas de saber qué minas han sido sembradas, lo que es un problema considerable, puesto que en pocas zonas se ha registrado el emplazamiento de las minas. En Kuwait, país con suficientes recursos para costear los mejores métodos de remoción de minas, más de 80 personas de la plantilla de remoción de minas han resultado muertas, a pesar de haber sido formados en las técnicas más modernas.

---

[39] El presidente del CICR, señor Cornelio Sommaruga, ha expresado su deseo de que se continúe la campaña contra las minas terrestres como parte de los esfuerzos del CICR por crear un mundo en el que se preserve un «espacio humanitario». Entrevista mantenida el 8 de mayo de 1995 en Ginebra.

[40] Rae McGrath, *Report on the Afghanistan Mines Survey* 58, Londres, Inglaterra, 1991.

VII. Conclusión

Así como las armas nucleares eran un símbolo de la guerra fría, las minas terrestres antipersonal se están convirtiendo en un símbolo de la «posguerra fría». La Conferencia de Examen de la Convención de 1980 enmarca a las minas antipersonal en el contexto de los conflictos armados actuales y brinda la oportunidad de transformar el Protocolo II en un instrumento para controlar eficazmente su producción y empleo.

Cualquiera que sea el resultado de la Conferencia de Examen de Viena, las ONG y el CICR han demostrado tener una mayor capacidad para mover a los Estados a la acción. Para estas organizaciones, la Conferencia de Viena es una etapa en el proceso que culminará en la prohibición de la producción, utilización y transferencia de las minas, la instauración de un sistema de verificación y el uso de tecnologías para la detección y remoción de minas que sean viables para las comunidades locales. Se perdería poco y se ganaría mucho si se tomara una clara decisión humanitaria que infunda esperanza a unas personas que figuran entre las más pobres del mundo, que buscan un futuro en el que se hayan superado de los conflictos y que se cumpla la promesa de la reconstrucción de la posguerra[41].

Anita Parlow es jurista y periodista, que actualmente escribe un libro, *War Dispatches: Humanitarian Intervention in Sudan, Rwanda y Mozambique*. Se ha ocupado de cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la acción humanitaria en *Washington Post* y *Atlanta Constitution*, así como en las emisoras *Monitor Radio* y *National Public Radio*. Ha sido consultante en: *Human Rights Watch*, el Comité norteamericano para los Refugiados y el grupo *Refugee Policy Group*, cuya sede está en EE.UU.

[41] La autora agradece a la *William Penn Foundation*, a la señora Kenneth Montgomery, al *Uniterra Fund*, a *Reebok International* y a la *Public Welfare Foundation* haber avalado este trabajo como parte de una serie de artículos sobre los derechos humanos y la acción humanitaria.