

LA PROTECCION DE LA POBLACION CIVIL ANTE EL USO DE DETERMINADAS ARMAS PEQUEÑAS: MINAS, RESIDUOS EXPLOSIVOS Y ARMAS PORTATILES Y LIGERAS

José Luis DOMÉNECH OMEDAS

Licenciado en Derecho

Coronel de Artillería

«Debido a mi experiencia en operaciones de mantenimiento de la paz, he visto de primera mano las consecuencias literalmente atroces de las minas terrestres y las municiones sin explotar tanto para las personas como para las comunidades. Esas armas abominables no sólo permanecen silenciosamente enterradas y por millones, aguardando para matar o mutilar mujeres y niños inocentes; sino que además, su presencia, o incluso el temor de la existencia de una sola mina, puede impedir el cultivo en todo un campo, privar a todo un pueblo de su medio de vida, constituyendo así otro obstáculo más en el camino de la reconstrucción y desarrollo del país».

Kofi ANNAN, Secretario General
de las Naciones Unidas, abril de 1999

1. CONSIDERACIONES INICIALES

Los conflictos actuales no se caracterizan por el uso de armas químicas o nucleares, ni siquiera por el empleo de grandes sistemas de armas pesadas. En la mayoría de los conflictos son las *armas pequeñas*, entre las que se encuentran las minas antipersonal, las que producen el mayor impacto humanitario en la población civil. Por esa razón me parece un acierto agrupar en esta mesa redonda los dos tipos de armas que conllevan mayor riesgo actual y potencial para la población civil: *Las armas ligeras y portátiles, minas y residuos explosivos de guerra*,

junto con la biotecnología, cuya aplicación militar y terrorista, constituirán sin duda los retos a los que nos enfrentaremos en el presente siglo que comienza.

Dos factores característicos de los nuevos conflictos armados son la proliferación de armas pequeñas y la proliferación de grupos implicados en situaciones de conflicto armado. La lucha armada y la seguridad se privatizan. La *acumulación de armas pequeñas* se produce tanto en los grupos que combaten como en la población civil, para la que la posesión legal o ilegal de armas se convierte en un dilema de supervivencia. Es muy fácil obtener armas y muy difícil, en tales circunstancias, establecer medidas de control a todos los niveles, aplicar con eficacia el sistema de protección del DIH, o erradicar la cultura de violencia que subyace en una parte importante de la sociedad. La terminación de las hostilidades no supone el fin del calvario para la población civil, puesto que minas y residuos explosivos pasan por alto los acuerdos de paz y continúan sus efectos durante muchas generaciones. *El problema de las minas persiste después de haber finalizado el conflicto*. Marion HARROD TAVEL titula así un artículo: *¿Cuándo acaba una guerra?*¹. Las minas y los residuos explosivos de guerra no enmudecen y siguen produciendo víctimas. A menudo el periodo posconflicto pierde su contorno, puesto que la posesión generalizada y descontrolada de armas prolonga la lucha armada, aun de forma soterrada, se exacerbaban odios y rencores, se obstaculiza la reconstrucción y la reconciliación y la población civil se degrada y asume el peso de las víctimas.

Sin embargo el *DIH sigue siendo una herramienta esencial* aunque no exclusiva para proteger a la población civil; sus principios y normas permanecen válidos y vigentes, y su fuerza expansiva se ha hecho evidente en los últimos tiempos, por lo que me parece oportuno, en estas consideraciones iniciales, hacer una reflexión sobre los pilares en los que se sustenta el DIH, en relación con la conducción de las hostilidades.

La acción armada se configura a través de tres elementos: El sujeto combatiente, los objetivos militares y los medios (armas) y métodos (procedimientos) utilizados. El DIH basa su sistema de protección a la población civil en la regulación jurídica de los citados elementos, sobre la base de considerar a los combatientes y a los objetivos militares como únicos sujetos activos y pasivos de los ataques armados, mediante la formulación del *principio de distinción*², y, por otra par-

¹ «La acción del CICR cuando las armas enmudecen», *RICR*, núm. 851, 2003.

² Art. 48 del Protocolo I de 1977: «A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las partes en conflicto harán distinción, en todo momento, entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares».

te, mediante la prohibición o restricción del empleo de determinadas armas y métodos de guerra ³. El principio humanitario de que las partes en un conflicto no tienen un Derecho ilimitado a elegir los medios y métodos de guerra es consecuencia de la prohibición consuetudinaria de utilizar armas que produzcan daños superfluos o sufrimientos innecesarios, que aparece en los primeros albores de la regulación de las hostilidades entre combatientes y en la *prohibición de usar armas que produzcan efectos indiscriminados* que, aunque también consuetudinaria, surge más tarde en el tiempo con la evolución del Derecho de la guerra. El combatiente sólo puede utilizar sus armas contra otro combatiente, nunca contra la población civil. Las armas que no son capaces de discriminar los combatientes de las personas civiles, bien por su poca precisión, bien por su falta de control, ubicación o características atentan directamente al principio de distinción y, en consecuencia, son genéricamente prohibidas ⁴. En las minas desaparece o difumina la conexión entre combatientes, armas, y víctimas, porque el efecto lesivo suele producirse mucho tiempo después de que el combatiente haya colocado y activado la mina. Incluso, en ocasiones, el sembrado de minas puede realizarse en tiempo de paz en el contexto de medidas defensivas o disuasorias. Como dice RODRÍGUEZ VILLASANTE «Las minas antipersonal tienen un notable efecto psicológico y reúnen todas las características para ser tildadas de “*armas pérfidas y traicioneras*”» ⁵.

La protección de la población civil ante el uso de estas armas debe tener, en mi opinión, un carácter global, puesto que son muchos y variados los aspectos que abarca, y, consecuentemente, una protección eficaz debe contener un amplio abanico de medidas: *preventivas*, para evitar o dificultar que se produzcan víctimas, *restrictivas* para disminuir en lo posible el número de víctimas, *correctivas* para asistir a las víctimas con oportunidad en el tiempo y en la forma, *reparadoras*, en lo material y socio económico, para organizar la remoción y limpieza de minas y residuos explosivos de guerra y en el plano individual, para establecer sobre el terreno el tratamiento sanitario, psicológico, la rehabilitación, el seguimiento y la atención personalizada a la víctima.

³ Junto a los principios de limitación y de distinción que tratan de evitar las víctimas en la población civil se establece el principio de proporcionalidad que opera como cierre o principio residual del sistema de protección, puesto que parte de la base de la contemplación o previsión de víctimas civiles y obliga a ponderar éstas en relación con la ventaja militar que se obtiene o se espera obtener del ataque armado.

⁴ También son genéricamente prohibidas las armas cuyos efectos produzcan daños graves, extensos y duraderos al medio ambiente natural.

⁵ J. L. RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, «Las limitaciones al empleo de medios y métodos de combate. Armas convencionales excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados», *Derecho internacional humanitario*, Tema 7. Tirant lo Blanch, 2002.

Todas esas medidas requieren la máxima coordinación de esfuerzos y visión de conjunto. En lo que sigue nos centraremos en el análisis de las medidas legislativas que se han tomado o que deben adoptarse en el futuro desde el campo del Derecho internacional humanitario, pero sin perder de vista la interrelación que existe entre todas ellas. Se hace imprescindible el protagonismo de Naciones Unidas para liderar la solución a un problema tan complejo.

2. REGULACIÓN NORMATIVA, DISTINTOS PROCESOS, DISTINTOS ENFOQUES

En relación con la paz y la seguridad internacionales las armas son reguladas por el *ius ad bellum*, a través del desarme, que trata de impedir, dificultar y controlar las guerras y por el *ius in bello*, a través del Derecho internacional humanitario, que trata de introducir principios de humanidad en los conflictos armados una vez que se han desencadenado. *El desarme tiene como referente la estabilidad estratégica*, de forma y manera que las armas que contempla tienen potencialmente efectos desequilibrantes y utilidad militar. En los foros de desarme se busca el consenso entre los grandes como presupuesto ineludible para el establecimiento de un tratado o convención eficaz. Las armas objeto del desarme son limitadas o prohibidas, introduciendo normas sobre producción, comercio, transferencia de tecnología, almacenamiento, despliegue, destrucción, etc. *El DIH tiene como referentes valores morales y principios de humanidad pero también principios de necesidad militar*, por lo que sus normas son posibilistas y tienen objetivos limitados. Afectan al empleo de las armas y nunca persiguen resultados que puedan alterar el curso de una guerra, ni siquiera de un combate. En los foros de DIH se discuten los efectos de las armas en cuanto superfluos, indiscriminados o desproporcionados, se incorporan reproches morales, se “estigmatiza” determinada arma para poder prohibirla, y a la postre se le niegan o limitan sus utilidades militares. También las minas antipersonal serán consideradas como armas cuyo costo humanitario en vidas humanas supera con creces su limitado valor militar⁶. El producto final es una norma moral y jurídica cuya eficacia reside en la voluntad de acatarla y en la buena fe de quienes deben aplicarla.

La delimitación teórica entre desarme y DIH no se sustenta con rigidez en la práctica, de modo que nos encontramos, frecuentemente, con foros, procesos, tratados y convenciones que contienen elementos de

⁶ Publicación CICR 1998 ref. 0702. Prohibición de las minas antipersonal: Tratado de Ottawa explicado. http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0702?OpenDocument&style=Custo_Final.4&View=defaultBody2.

uno y otro. No obstante, me parece conveniente no perder de vista sus distintos enfoques y objetivos si queremos preservar la naturaleza, la eficacia y el ámbito de aplicación del DIH.

3. LAS PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES DE LAS MINAS EN LA CONVENCION DE 1980

Desde el empleo inicial de las minas en la guerra civil americana hasta que la comunidad internacional reaccionara normativamente transcurrió mucho tiempo. Podemos encontrar un rastro en el *Proyecto de normas para la protección de la población civil contra los ataques indiscriminados* que el CICR publicó en junio de 1955, que pretendía prohibir las armas «contrarias a las prácticas humanitarias», cuyas consecuencias «no fueran previsibles ni controlables». No obstante, los gobiernos reaccionaron con cautela ante las propuestas del CICR. Un decenio después, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Teherán (Irán), en 1968, adoptó una resolución que instaba a la Asamblea General de las Naciones Unidas a que invitara al Secretario General a examinar «la necesidad de elaborar convenciones internacionales humanitarias adicionales o la posibilidad de revisar las convenciones existentes para asegurar mejor la protección de los civiles, los prisioneros y los combatientes en todos los conflictos armados, y prohibir o limitar el empleo de ciertos métodos o medios de guerra». Ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2444 (XXIII) titulada “Respeto de los derechos humanos⁷ en los conflictos armados”, en la que se instaba al Secretario General a preparar un estudio sobre este tema para su consideración. El estudio, presentado en noviembre de 1969, evaluaba los esfuerzos desplegados anteriormente para restringir el empleo de las armas y proponía examinar con mayor detenimiento la legitimidad del napalm. «Y prohibir o limitar el empleo de ciertos métodos o medios de guerra». Se intentó incluir en los dos protocolos adicionales de 1977 prohibiciones o limitaciones en el empleo de armas específicas de tipo convencional, pero algunos Estados prefirieron abordar esta cuestión en un foro de desarme en lugar de hacerlo en uno de Derecho humanitario, y no se llegó a un acuerdo sobre las armas que debían reglamentarse, ni sobre la naturaleza de la reglamentación que debía establecerse.

Así pues, la Convención de 1980 se firmó bajo los auspicios de las Naciones Unidas, lo cual la diferencia, en cierta medida, de otros trata-

⁷ Nótese la reticencia de Naciones Unidas a utilizar la expresión “Derecho internacional humanitario”. Eran tiempos en los que aún se pensaba que producir normas de *ius in bello* era tanto como introducir un principio de legitimación de las guerras.

dos de Derecho humanitario de los conflictos armados, incluidos los Protocolos adicionales de 1977. *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* entró en vigor el 2 de diciembre de 1983. En octubre de 2004, 97 Estados eran parte en la misma. La Convención, como he dicho, *es un instrumento de Derecho internacional humanitario*⁸, al centrarse en la utilización de armas en situaciones de conflicto armado. Su protocolo segundo se refiere a las minas⁹, armas trampa y otros artefactos y supone un hito en la prohibición y restricción de esta clase de armas que aunque limitada en sus objetivos e insuficiente en sus resultados, no hay que olvidar que en esa época nadie ponía en duda la utilidad militar de las minas. ROGERS, en su comentario al protocolo II, afirma que las minas desempeñan un *papel vital en cualquier plan militar de defensa*, especialmente para mermar la movilidad de las unidades armadas, reducir la rapidez de un ataque y permitir a los defensores ganar tiempo para hacer frente a la amenaza¹⁰. Precisamente atacar esa idea de que la mina es insustituible e imprescindible será una de las líneas estratégicas emprendidas por la campaña internacional que se pondrá en marcha para lograr la prohibición total de las minas.

Una “mina” es un arma explosiva. Como establece el art. 2 del protocolo, «se entiende por “mina” toda munición colocada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebida para detonar o explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o de un vehículo».

El “arma trampa” no necesariamente es explosiva. Según el citado art. 2, es un arma trampa «todo artefacto o material concebido, construido o adaptado para matar o herir y que funcione inesperadamente cuando una persona toque un objeto aparentemente inofensivo o se aproxime a él, o realice un acto que aparentemente no entrañe riesgo alguno». Las normas que figuran en el art. 6, que prohíben «el empleo de determinadas armas trampa», se concibieron para proteger tanto a

⁸ El Preámbulo también pone de manifiesto la conexión entre el contenido de la Convención y de sus Protocolos anexos y la cuestión del desarme. En este sentido, el Preámbulo expresa que los Estados Parte desean «contribuir a la distensión internacional, a la terminación de la carrera de armamentos y a la instauración de la confianza entre los Estados y, por consiguiente, a la realización de la aspiración de todos los pueblos a vivir en paz». Agrega que los resultados positivos que se logren en el ámbito de la prohibición o la restricción del empleo de ciertas armas convencionales «podrán facilitar las conversaciones más importantes sobre desarme destinadas a poner fin a la producción, el almacenamiento y la proliferación de tales armas convencionales».

⁹ El Protocolo II no contiene ninguna referencia a las minas antipersonal. Dentro del concepto de minas terrestres se engloban también las minas antivehículo.

¹⁰ A. P. V. ROGERS, «Minas, armas trampa y otros artefactos», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 102, 1990.

los combatientes como a los civiles. Recordando “las normas de Derecho internacional aplicables en los conflictos armados con respecto a la traición y la perfidia”, en el párrafo 1 se prohíbe, «en todas las circunstancias», el empleo de «toda arma trampa que tenga forma de objeto portátil aparentemente inofensivo, que esté específicamente concebido y construido para contener material explosivo y detonar cuando alguien lo toque, lo manipule o se aproxime a él», así como el de una larga lista de armas trampa que estén de alguna forma unidas o guarden relación con el emblema de la cruz roja, personas enfermas, heridas o muertas, suministros médicos o juguetes infantiles, por mencionar sólo algunos casos.

Los “*otros artefactos*” pueden ser explosivos o no. El art. 2 los define como «municiones y artefactos colocados manualmente que estén concebidos para matar, herir o causar daños y que funcionen por control remoto o en forma automática mediante acción retardada».

El empleo de “*minas colocadas manualmente*” está prohibido en «ciudades, pueblos, aldeas u otras zonas en las que exista una concentración similar de personas civiles», salvo *a)* «en caso de librarse un combate entre fuerzas de tierra o donde dicho combate parezca inminente, o *b)* que las minas sean colocadas en objetivos militares que pertenezcan a una parte adversa o estén bajo su control, o en las inmediaciones de dichos objetivos, o que se tomen medidas para proteger a la población civil de sus efectos».

El empleo de “*minas lanzadas a distancia*” sólo está permitido «dentro de una zona que sea en sí un objetivo militar o que contenga objetivos militares», y debe poder registrarse o contener un “*mecanismo neutralizador eficaz*”. «A menos que las circunstancias no lo permitan», deberá formularse una «advertencia previa y eficaz de todo lanzamiento o siembra de minas a distancia que pueda afectar a la población civil».

En virtud del Derecho consuetudinario internacional (aplicable a todos los Estados), las minas, armas trampa u otros artefactos *no deben ir dirigidos contra civiles* o contra bienes de carácter civil, y *no deben emplearse indiscriminadamente*. Asimismo, deben tomarse «*todas las precauciones viables*» para proteger a los civiles contra las minas. De acuerdo con el Protocolo II, las partes deberán llevar un registro del emplazamiento de «*todos los campos de minas que hayan sembrado con arreglo a un plan previo*» y «se esforzarán para asegurar que quede registrado el emplazamiento de todos los demás campos de minas, minas y armas trampa que hayan sembrado o colocado». Los Estados Parte, «siempre que sea posible» deben «disponer de mutuo acuerdo la difusión de información sobre el emplazamiento de los campos de

minas, minas y armas trampa, especialmente en los acuerdos que rijan la cesación de las hostilidades».

Incluso retrospectivamente, el Protocolo sobre Minas sigue siendo un instrumento bien equilibrado, que otorga una protección significativa a la población civil, con una sola condición: que sus normas sean estrictamente respetadas por una fuerza armada profesional que se empeñe en una guerra, siguiendo el principio militar implícito de economía de fuerza y en un teatro de operaciones que permita ese tipo de guerra. En la práctica, sin embargo, la situación ha sido muy diferente. Países enteros han sido literalmente cubiertos de todos los tipos más perversos de minas terrestres y de armas trampa. Este empleo masivo y sin restricciones en países como Afganistán y Angola provocó la protesta de la comunidad internacional; de allí surgieron los intentos de imponer mayores restricciones al empleo de esas municiones.

Aunque su aprobación suponía un paso adelante, diversas *deficiencias* se pusieron de manifiesto a la hora de hacer efectivos los preceptos contenidos en el Protocolo, entre los que cabe destacar: No aplicación a los conflictos internos; No asignación de responsabilidades inequívocas respecto a la eliminación de las minas; No prohibición de las no detectables; No coordinación con las disposiciones sobre ataque del protocolo adicional de 1977; Finalmente, no existían sistemas de aplicación o control que velasen por su efectividad ¹¹. El texto de la CCAC había previsto el examen ulterior de sus propias disposiciones y protocolos anexos, y la incorporación de nuevos protocolos. A finales de los años ochenta, cada vez fue más evidente la inobservancia de las normas establecidas de conformidad con el Protocolo II. Por una parte, los Estados Parte en la CCAC eran poco numerosos y, por otra, los conflictos armados internos, no contemplados específicamente por la Convención, estaban propiciando el empleo sistemático e indiscriminado de minas terrestres, en particular de minas antipersonal.

El 9 de febrero de 1993, cediendo a la presión ejercida por la ONG francesa Handicap International, el Gobierno de Francia presentó una solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas para que se celebrara la Primera Conferencia de Examen de la CCAC. El 16 de diciembre de 1993, la Asamblea General de la ONU aceptó oficialmente la propuesta, alentó el establecimiento de un grupo de expertos gubernamentales para que prepararan la Conferencia de Examen, e invitó al “*máximo número de Estados*” a asistir a la misma. Seis días después, los Estados Parte solicitaron oficialmente al Secretario de las Naciones Unidas que constituyera un grupo de expertos gubernamentales para que examinara, entre otros aspectos, “*con carácter priorita-*

¹¹ G. JAR COUSELO, *Derecho internacional humanitario*, Tema 8. Tirant lo Blanch, 2002.

rio”, todas las propuestas concretas de enmiendas al Protocolo II y, especialmente, para que:

«— reforzara las restricciones del empleo de las minas antipersonal, en particular, las de aquéllas desprovistas de un dispositivo de neutralización o de autodestrucción;

— considerara el establecimiento de un sistema de verificación de la aplicación de las disposiciones del Protocolo, y

— contemplara la posibilidad de ampliar el campo de aplicación del Protocolo a los conflictos armados no internacionales».

En total, fueron necesarias cuatro reuniones del grupo de expertos gubernamentales para preparar la Conferencia de Examen, que ante la dificultad de alcanzar un acuerdo, no pudo celebrarse a finales de 1994 como estaba previsto. De conformidad con la Resolución 48/1979 de la Asamblea General, se invitó al CICR y a las Naciones Unidas a asistir en calidad de observadores a las reuniones de los grupos de expertos gubernamentales, *pero se excluyó a las ONG*. La primera reunión de la Conferencia de Examen tuvo lugar en Viena, del 25 de septiembre al 13 de octubre de 1995. En vista de la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre las enmiendas al Protocolo II, la Conferencia decidió continuar con su tarea en otras reuniones previstas en Ginebra del 15 al 19 de enero de 1996 y del 22 de abril al 3 de mayo de 1996. El 3 de mayo de 1996, más de dos años después de comenzar las discusiones sobre las enmiendas al Protocolo, los Estados Parte en la CCAC adoptaron unánimemente un Protocolo II enmendado, que entró en vigor el 3 de diciembre de 1998. *Las dos versiones del Protocolo siguen coexistiendo* e incumbe a los Estados decidir si desean ratificar el Protocolo II de 1980 o el Protocolo II enmendado de 1996, o incluso ambos.

El proceso de enmienda del Protocolo sobre minas dió como resultado un instrumento que difiere de los otros cuatro Protocolos de la CCAC. El primer aspecto que hay que destacar es su ámbito de aplicación. El Protocolo II enmendado también *es aplicable en conflictos armados internos*, lo cual es un importante paso adelante.

El Protocolo II enmendado define una *mina antipersonal* como una mina «concebida primordialmente para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas». La introducción de la palabra “primordialmente”, ampliamente discutida, da a entender que las minas antivehículo que también pueden ser activadas por personas, incluidas las minas equipadas con dispositivos antimanipulación, no deben considerarse minas antipersonal. El Protocolo se refiere a las “*minas antivehículo*” como «minas distintas de las minas antipersonal», que se rigen por sus normas generales.

El empleo de la palabra “primordialmente” es uno de los principales puntos flacos del Protocolo, dado que confiere más ambigüedad a la definición, que podría interpretarse como que excluye las municiones de empleo doble, incluso si una de sus finalidades es servir de mina antipersonal. La ausencia del término “primordialmente” en la definición del tratado de Ottawa evitará esta indeseable ambigüedad. En efecto, la nueva definición será un importante logro del proceso de Ottawa: definir claramente el arma que está prohibida es la base de un tratado de prohibición total.

No está permitido el empleo de minas concebidas para detonar ante la presencia de detectores de minas. Las minas antipersonal deben ser *detectables* con un equipo de detección de minas convencional, lo que significa que deben incorporarse ocho gramos de metal a la estructura de la mina.

Las minas antipersonal colocadas *manualmente* deben estar provistas de mecanismos de *autodestrucción y autodesactivación* que se ajusten a lo dispuesto en el Anexo Técnico, a menos que se coloquen en una zona con el perímetro marcado que esté vigilada por personal militar y protegida por cercas u otros medios para garantizar la exclusión efectiva de personas civiles de la zona, y que sean retiradas de la zona antes de abandonarla.

Las minas antipersonal lanzadas *a distancia* deberán estar dotadas de mecanismos de *autodestrucción y autodesactivación con una fiabilidad del 99,9 por ciento*. Todas las minas antipersonal lanzadas a distancia se diseñarán y construirán de modo que, dentro de los 30 días siguientes a haber sido colocadas, no queden sin autodestruirse más del 10 por ciento de las minas activadas. En cuanto a las *minas antivehículo lanzadas a distancia*, deben estar provistas, *en la medida de lo posible*, de un mecanismo de *autodestrucción o autoneutralización*, e incluir un dispositivo de autodesactivación de reserva diseñado y construido a fin de que, en combinación con el mecanismo de autodestrucción, no más de una de cada mil minas activadas siga funcionando como tal 120 días después de haber sido colocada.

4. EL PROCESO DE OTTAWA

No obstante, el Protocolo II enmendado no contó con la aprobación general. El CICR, cuyo presidente, Cornelio Sommaruga, había hecho un llamamiento para la prohibición total del empleo, almacenamiento, producción y transferencia y de minas antipersonal antes de celebrarse la primera reunión de expertos gubernamentales, describió las restricciones del empleo de minas antipersonal como «lamentablemente ina-

decuadas» y declaró que «era improbable que el Protocolo por sí solo redujera sustancialmente el número de víctimas de minas terrestres entre la población civil». El Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Boutros Ghali, afirmó estar «profundamente decepcionado» ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la adopción de una prohibición. Jody Williams, coordinador de la Campaña internacional para la prohibición de las minas terrestres (ICBL —véase más adelante) y representante de una red de creciente importancia integrada por organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, declaró que el Protocolo era un fracaso humanitario. En mayo de 1996, al final de la Primera Conferencia de Examen de la CCAC, más de 40 Estados ya apoyaban la prohibición internacional absoluta de las minas antipersonal. Tanto la ICBL como el CICR lanzaron campañas de información dinámicas y eficaces a fin de sensibilizar al público al respecto. Para secundar estas actividades, Canadá anunció durante la reunión de clausura de la Conferencia que invitaba a los Estados a favor de la prohibición total a reunirse nuevamente ese mismo año para estudiar posibles formas de sensibilizar a la comunidad internacional. Esta reunión, la *Conferencia estratégica internacional: hacia la prohibición total de las minas antipersonal*, tuvo lugar en Ottawa, la capital, del 3 al 5 de octubre de 1996. Al final de la Conferencia, el ministro de Asuntos Exteriores del país anfitrión, Lloyd Axworthy, sorprendió a los gobiernos presentes al invitarles de nuevo a Ottawa antes de finalizar 1997 para firmar un tratado de prohibición total. Esta rápida negociación se conoce como el *Proceso de Ottawa*.

La complejidad de las disposiciones suscitó la preocupación general, ya que parecían difíciles de aplicar, particularmente en conflictos armados internos, e incluso las restricciones del empleo de minas antipersonal estaban sujetas a una prórroga opcional de nueve años. La ICBL y el CICR también expresaron su inquietud por la definición de mina antipersonal contenida en el Protocolo II enmendado, facilitando así posibles escapatorias para evitar las restricciones adicionales impuestas.

Una reunión de expertos en Bonn, celebrada el 24 y 25 de abril de 1997, produjo un nuevo artículo de verificación que abandonó el régimen de inspección inicial por medidas menos intrusivas de construcción de confianza. La tensión entre construcción de confianza y verificación, refleja las dos aproximaciones que compiten en el tratado:

- *Estigmatizar las minas terrestres apelando a los principios del Derecho humanitario.*
- *Regular el empleo de APLs, a través de un acuerdo de control de armas más detallado.*

Durante las negociaciones del Tratado de Oslo en 1997, la ICBL identificó como «la mayor debilidad en el Tratado» la frase del párrafo 1 del art. 2 de la definición de mina antipersonal que exime a las minas antivehículo equipadas con dispositivos antimanipulación: «Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas». La ICBL expresó la creencia de que muchas minas antivehículo con dispositivos antimanipulación pueden funcionar como minas antipersonal y poner en riesgos similares a civiles.

Para abordar esta preocupación, la cual compartían muchas delegaciones gubernamentales, los negociadores cambiaron la definición borrador de dispositivo antimanipulación (que ha sido idéntica a la del Protocolo II de la Convención sobre armas convencionales), agregando las palabras «o activarla intencionalmente de alguna otra manera». Así por “dispositivo antimanipulación” «se entiende un dispositivo destinado a proteger una mina y que forma parte de ella, que está conectado, fijado o colocado bajo, y que se activa cuando se intenta manipularla o activarla intencionalmente de alguna otra manera». Se enfatizó de parte de Noruega, que fue quien propuso la redacción, y de otros, que la palabra “intencionalmente” se necesitaba para establecer que si una mina antivehículo con dispositivo antimanipulación explota por un acto no intencional de una persona, es considerada como mina antipersonal y por lo tanto prohibida bajo el Tratado. Esta redacción fue finalmente aceptada por todas las delegaciones sin oposición ¹².

A. La Convención de 1997

Al adoptar la Convención sobre las minas antipersonal, la comunidad internacional reconoció que las poblaciones afectadas tienen el derecho de vivir libres de la amenaza de las minas terrestres. La comunidad internacional comunicó a los países afectados que tienen derecho a recibir asistencia para convertirse en países libres de minas. Estos derechos han sido consagrados en el Derecho internacional. Constituyen pues una obligación moral y jurídica para los gobiernos, las instituciones y los particulares que estén en condiciones de colaborar con las actividades relativas a las minas. Constituyen además una obligación moral y jurídica para todos los que toman parte en conflictos armados, para que dejen de utilizar minas terrestres antipersonal. Pero estos derechos y obligacio-

¹² <http://www.icbl.org/lm/2001/exec/fn4>.

nes no pueden respetarse ni cumplirse sin el compromiso político y financiero permanente de las esferas más altas del gobierno.

Siguiendo en este punto al Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (sigla inglesa GICHD) ¹³, La Convención es un texto híbrido, basado tanto en el Derecho internacional humanitario como en el Derecho internacional del desarme. Tiene características típicas de un tratado de desarme, pero su propósito es exclusivamente humanitario, como señalan las primeras palabras del preámbulo de la Convención, al declarar que sus Estados Parte están decididos a «poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños, obstruyen el desarrollo económico y la reconstrucción, inhiben la repatriación de refugiados y de personas desplazadas internamente, además de ocasionar otras severas consecuencias muchos años después de su emplazamiento».

El preámbulo también apunta a lo que los Estados Parte se refieren después como objetivos humanitarios fundamentales de la Convención. Por ejemplo, se indica que dichos Estados consideran «necesario hacer sus mejores esfuerzos para contribuir de manera eficiente y coordinada a enfrentar el desafío de la remoción de minas antipersonal colocadas en todo el mundo, y a garantizar su destrucción», que desean «realizar sus mejores esfuerzos en la prestación de asistencia para el cuidado y rehabilitación de las víctimas de minas, incluidas su reintegración social y económica», y que ponen énfasis en «el deseo de lograr que todos los Estados se adhieran a esta Convención».

Fundamentalmente, la Convención tiene por objeto cumplir su promesa humanitaria, poniendo término a la *producción, empleo y transferencia* ¹⁴ *de minas antipersonal, destruyendo las existencias, limpiando las zonas minadas y prestando asistencia a las víctimas*. La Convención contempla obligaciones en relación con cada uno de estos objetivos.

En virtud del art. 1 de la Convención, los Estados Parte se comprometen a «nunca, y bajo ninguna circunstancia» emplear, desarrollar producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir minas antipersonal, o ayudar, estimular o inducir, de una manera u otra, a participar en una actividad prohibida. La expresión «bajo ninguna circunstancia», significa que la Convención se aplica a todos los casos y situaciones, tanto en

¹³ Historia de las minas terrestres. Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. <http://www.gichd.ch/index.htm>.

¹⁴ Stockholm International Peace Research Institute. Arms transfers related internet sites. <http://web.sipri.org/contents/armstrad/atlinks.html>.

tiempos de paz como de guerra, o durante otro conflicto armado, así como en períodos de tensiones u hostilidades internas. Las partes no pueden recurrir a las minas antipersonal ni para atacar ni para defenderse, aun en caso de derrota militar inminente.

Cada Estado Parte debe destruir todas las minas antipersonal que le pertenezcan o posea, o que estén bajo su jurisdicción o control «lo antes posible, y a más tardar en un plazo de cuatro años, a partir de la entrada en vigor de la Convención para ese Estado Parte». Los Estados Parte están autorizados a conservar o transferir una cierta cantidad de minas antipersonal —«la cantidad mínima absolutamente necesaria»— con fines específicos, a saber «el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas, y el adiestramiento en dichas técnicas». Esta medida pretende promover los objetivos humanitarios de la Convención, y no debe considerarse una escapatoria, siempre que las disposiciones del art. 3 se apliquen de buena fe. No parece de recibo, en este contexto, la pretensión de Turkmenistán de quedarse con 69.000 minas con la excusa de dedicarlas a la enseñanza de equipos de remoción y limpieza.

Cada Estado tiene la obligación de destruir o asegurar la destrucción de las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de diez años, a partir de la entrada en vigor de esta Convención para ese Estado. La Convención comprende que algunos de los Estados más afectados por este problema pueden no cumplir con el plazo de diez años, debido, por una parte, a su nivel de contaminación y, por otra, a su falta de capacidad y de recursos suficientes. Por este motivo, prevé que un Estado pueda presentar una solicitud con objeto de que el plazo se prorrogue hasta un máximo de otros diez años, que incluya una explicación detallada de las razones para la prórroga propuesta, y las implicaciones humanitarias, sociales, económicas y medioambientales. La Reunión de los Estados Parte o la Conferencia de Examen deberán decidir si se concede o no esta prórroga. En el caso de otorgarse, dicha prórroga podrá ser renovada previa presentación de una nueva solicitud.

Los artículos de la Convención no están sujetos a reservas. Esto significa que ningún Estado Parte puede hacer una excepción con respecto a la aplicación de las disposiciones de la Convención, ni reducir dicha aplicación, por ejemplo, declarando que no destruirá las existencias en el plazo de cuatro años, a partir de la entrada en vigor de la Convención en el país —todos los Estados Parte deben aplicar plenamente los 22 artículos de la convención—.

B. Situación actual

Según el *Informe 2003 del Monitor de Minas Terrestres*¹⁵, de 826 páginas, 69 países han destruido 52 millones de minas antipersonal almacenadas, el número de países productores de esta arma ha disminuido de más de 50 a 15, y no se han realizado exportaciones significativas de minas antipersonal desde mediados de los noventa. Se han ampliado los programas de remoción y otras actividades relativas a las minas y se producen anualmente menos víctimas de las minas que en el pasado.

«El número de fuerzas gubernamentales y grupos rebeldes que usan minas antipersonal ha continuado decreciendo», dijo Mary Wareham de Human Rights Watch, Coordinadora Global de la iniciativa del Monitor de Minas Terrestres. «Actualmente, sólo dos países —Myanmar y Rusia— siembran minas antipersonal de manera regular». Desde mayo de 2002 al menos seis gobiernos usaron minas antipersonal, todos ellos signatarios del Tratado sobre la Prohibición de las Minas: India, Irak, Myanmar (Burma), Nepal, Pakistán y Rusia. Aunque las fuerzas de Saddam Hussein sembraron minas en muchos lugares antes y durante el conflicto, Estados Unidos y las fuerzas de la Coalición no hicieron uso, al parecer, de minas antipersonal en Irak.

De los Estados Parte del Tratado sobre la Prohibición de las Minas, el caso que más preocupa a la ICBL es el de Turkmenistán, como he señalado anteriormente, sobre su intención de retener 69.200 minas antipersonal para fines de “adiestramiento”. La ICBL considera que 69.200 minas es una cifra inaceptable y probablemente ilegal, ya que el Tratado sólo permite retener la «cantidad mínima absolutamente necesaria». La mayoría de los países que deciden retener minas sólo se quedan con varios centenares o unos pocos miles de ellas.

Muchos gobiernos, especialmente el de JUL, han manifestado que el Proceso de Ottawa es inadecuado, porque no incluye a todos los mayores exportadores de APLs. del mundo, como es el caso de China y Rusia. Washington, sostiene que una prohibición absoluta sólo será posible mediante el diálogo con esos Estados, buscando alcanzar un acuerdo internacional entre los países que ya han renunciado al uso de APLs., pero sin incorporar a aquellos que recientemente han dejado de tener esa necesidad operacional.

Estados Unidos no ha suscrito la “Convención de Ottawa” y no tiene intención de hacerlo. Así lo manifestó en la formulación a su reserva

¹⁵ Informe 2003 monitor minas terrestres <http://www.icbl.org/lm/2003/>. El 18 de noviembre se publica el informe 2004 (seis días después de escribir estas líneas).

sobre la resolución de la OEA aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2004 que declara a las Américas como zona libre de minas terrestres¹⁶. Los elementos clave de la postura norteamericana son: *a*) un compromiso firme y fijo a no utilizar «minas terrestres persistentes» (a saber, aquellas que no se autodestruyen o desactivan automáticamente) de ningún tipo después de 2010; *b*) un firme compromiso a no utilizar «minas no detectables» de ningún tipo para finales de este año; *c*) un incremento del 50 por ciento en el financiamiento del Departamento de Estado para la acción humanitaria contra las minas, a \$ 70 millones por año, y *d*) el desarrollo de «minas terrestres que incorporen mecanismos mejorados de autodestrucción y desactivación automática, y de control». Respecto a la denominación de “zona libre de minas” EEUU prefiere hablar de situación «libre de los efectos de las minas» o de «seguridad con respecto a las minas»¹⁷.

¹⁶ AG/res. 2003 (XXXIV-o/04) Las Américas como zona libre de minas terrestres anti-personal. http://www.oas.org/XXXIVGA/spanish/docs_approved/agres2003_04.asp.

¹⁷ Declaración de la delegación de los Estados Unidos formulada en la OEA en la citada AG/res. 2003 (XXXIV-o/04):

«Estados Unidos comparte el compromiso común de todas las naciones que desean poner fin a los efectos perjudiciales generados por el uso de las minas terrestres persistentes. Estados Unidos reconoce y apoya las contribuciones positivas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a la acción humanitaria contra las minas.

Estados Unidos anunció recientemente una nueva política contra las minas terrestres que rompe con las formulaciones del pasado y ayudará a reducir el riesgo humanitario y a salvar las vidas de la población civil y el personal militar estadounidense. Los elementos clave de esta política son: *a*) un compromiso firme y fijo a no utilizar minas terrestres persistentes (a saber, aquellas que no se autodestruyen o desactivan automáticamente) de ningún tipo después de 2010; *b*) un firme compromiso a no utilizar minas no detectables de ningún tipo para finales de este año; *c*) un incremento del 50 por ciento en el financiamiento del Departamento de Estado para la acción humanitaria contra las minas, a \$70 millones por año, y *d*) el desarrollo de minas terrestres que incorporen mecanismos mejorados de autodestrucción y desactivación automática, y de control. La nueva política también incluye disposiciones que instan a los acuerdos internacionales a restringir la transferencia de todas las minas terrestres persistentes. Estados Unidos no ha suscrito la “Convención de Ottawa” y no tiene intención de hacerlo.

El llamado para crear una “zona libre de minas terrestres” compromete a los Estados Miembros y a la OEA a una acción innecesaria, sin tener en cuenta si esa mina genera o no cualquier efecto negativo o representa una amenaza para la población civil. Este enfoque ignora la práctica mundial emergente por parte de los profesionales de acción contra minas de planificar y administrar los programas de acción contra las minas con el objetivo de lograr una situación “libre de los efectos de las minas” o de “seguridad con respecto a las minas”. El enfoque “libre de minas” también es contrario a las tendencias de financiamiento por parte de la mayoría de los países donantes. Los recursos que se desviarían para encontrar todas las minas terrestres son necesarios para abordar problemas más prácticos e inminentes. Además, el llamado para crear una “zona libre de minas terrestres” no refleja de forma exacta los logros alcanzados por la OEA en materia de desminado o los resultados probables de las actividades de la OEA. Incluso después de que la OEA concluyera con éxito sus esfuerzos de desminado, todavía quedan algunas minas terrestres en estos Estados. La OEA es consciente de esto, en la medida que certifica que un Estado es “libre de los efectos de las minas” una vez las minas terrestres que representan una amenaza humanitaria inmediata, más que un riesgo aislado, han sido eliminadas.

Cuba y los Estados Unidos siguen siendo los únicos países del continente americano que no se han unido al Tratado para la Prohibición de las Minas. La posición de Cuba ¹⁸ la expuso su delegación durante el debate general de la octava reunión del grupo de expertos gubernamentales de los Estados Partes en la Convención sobre ciertas armas convencionales, en Ginebra, el 5 de julio de 2004.

La demostración de que no es un tema baladí la discusión teórica sobre el enfoque normativo que debe darse a las minas antipersonal, es que quienes prefieren la inclusión de la regulación de las minas en el contexto del desarme son la mayor parte de las potencias militares no vinculadas por las disposiciones de la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal, y en cambio son Estados Parte en la CCAC. (China, Estados Unidos, la Federación de Rusia, India, Israel y Pakistán). Todos estos Estados, salvo la Federación de Rusia, son parte en el Protocolo enmendado de 1996.

Actuando por recomendaciones hechas en reuniones del Comité Permanente en el 2000, el ICRC auspició una reunión de expertos técnicos en “Minas antivehículo con espoletas sensibles o con dispositivos antimanipulación sensibles” del 13 al 14 de marzo del 2001 en Ginebra. Los gobiernos que enviaron representantes a este seminario eran: Aus-

También lamentamos que no se reconozca la importancia de las protecciones civiles establecida en el párrafo resolutivo 12 del Protocolo enmendado de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. Por los motivos que preceden, Estados Unidos no puede de buena fe unirse al consenso sobre una resolución de la OEA que promueva un “Hemisferio libre de minas terrestres antipersonal”. La posición de los Estados Unidos con respecto a esta resolución no atenúa de ninguna forma nuestro compromiso con la acción humanitaria contra las minas o la cooperación con todas las naciones del Hemisferio para adoptar medidas prácticas a fin de poner fin al legado pernicioso de las minas terrestres. Las diferencias políticas no deberían obstaculizar el camino hacia una colaboración positiva».

¹⁸ Texto íntegro de la declaración cubana:

«Señor presidente:

En relación con las minas distintas de las minas antipersonal, la propuesta de negociar nuevas medidas jurídicamente vinculantes distintas de aquellas que ya se contemplan en el Protocolo II enmendado de la Convención no nos conduce por el camino del consenso. El Protocolo II enmendado es suficientemente abarcador para cubrir las preocupaciones que se han plantado desde el punto de vista humanitario en relación con las minas antivehículo. Las mejoras tecnológicas de carácter preventivo que se proponen en este ámbito mantienen divididos a los expertos militares en cuanto a su eficacia y pertinencia, entre otros aspectos. Por otro lado, ellas afectarían a la gran mayoría de países presentes en esta sala que provienen del Tercer Mundo al convertirse en una carga onerosa con serias implicaciones para sus legítimos intereses de seguridad nacional. Sin embargo, las soluciones que encontremos para enfrentar esa problemática derivada del uso irresponsable de las minas distintas de las minas antipersonal no pueden ser a expensa de la capacidad defensiva de los países, sobre todo de los países pobres que contamos con recursos militares limitados para garantizar nuestra protección. Bajo este razonamiento, Sr. presidente, la recomendación de la Delegación de Cuba sería que trabajemos y nos concentremos en aquellas cuestiones que cuentan con consenso entre todos los Estados Partes o muestran la clara posibilidad de lograrlo. Insistir en lo que nos divide puede llevarnos a un callejón sin salidas o a una prolongación de las discusiones indefinidamente».

tria, Bélgica, Canadá, República Checa, Finlandia, Francia, Alemania, Nicaragua, Noruega, África del Sur, Suecia, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos. También participaron el Centro Internacional de Ginebra para Desminado Humanitario y la ICBL. Las deliberaciones en el seminario se centraron en identificar medidas técnicas específicas que los Estados Parte pudieran adoptar para minimizar el riesgo que significan para civiles las minas antivehículo con mecanismos *de espoletas sensibles y dispositivos antimanipulación que puedan ser activados por un acto no intencional*. Del seminario surgió un conjunto de recomendaciones para mejores prácticas con respecto al diseño y uso de espoletas sensibles y dispositivos antimanipulación. Los principales entre ellos fueron el establecer un umbral de presión mínima de 150 kilogramos por mina antivehículo y de dejar de usar «minas antivehículo activadas por alambre y con espoletas antibasculantes» porque funcionan como minas antipersonal.

La primera Conferencia de Examen de la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal, la “Cumbre de Nairobi para un Mundo Libre de Minas”, se celebró en Nairobi, Kenya, del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 2004. La Cumbre de Nairobi fue un hito en el camino hacia un mundo libre de minas antipersonal, ya que se encontraba a mitad de camino entre la entrada en vigor de la Convención y el plazo de diez años para los primeros Estados que aceptaron el tratado, de limpiar sus zonas minadas ¹⁹.

La Cumbre de Nairobi y los meses de preparación a ella constituyeron una oportunidad fundamental para movilizar a los Estados y a la sociedad civil a fin de garantizar que perdurasen los esfuerzos para liberar al mundo de las minas antipersonal, al ser armas inhumanas que continuaban siendo una amenaza para las personas en todo el mundo. En la reunión, se debía definir un *plan de acción* ²⁰ concretado en el borrador inicial en 70 acciones agrupadas en los siguientes temas:

- Universalidad de la Convención.
- Destrucción de los stocks.
- Limpieza de las zonas minadas.
- Asistencia a las víctimas.
- Cooperación y asistencia mutua.

¹⁹ Véanse las páginas:

Del Comité Internacional de la Cruz Roja <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5WKJVE>.

De la International Campaign to ban landmines: <http://www.icbl.org/treaty/meetings/-nairobisummit?eZSESSIDicbl=347e6d5f76219387b0cf91237f59e970>.

<http://www.reviewconference.org/>.

²⁰ La versión *draft* para ser distribuida a los participantes de la cumbre puede verse en http://www.reviewconference.org/pdf/draft/Draft_Nairobi_Action_Plan_5Nov04.pdf.

- Transparencia e intercambio de información.
- Prevención y regresión de las actividades prohibidas y facilitación del cumplimiento.
- Mecanismos de apoyo a la implementación.

Para garantizar que se *desminen los campos infestados, se destruyan las reservas de minas y se preste cuidado, durante los próximos cinco años y en adelante, a los sobrevivientes de accidentes* ²¹ *causados por minas antipersonal*. Los Estados afectados por la cuestión de las minas, así como otros Estados Partes en la Convención, fueron invitados a presentar sus planes y compromisos para que en la Cumbre de Nairobi de 2004 se pudiera identificar lo que se necesitaba hacer para llevar a buen término esa tarea.

Los resultados de la Convención de 1997, hasta ahora, y *the way ahead* podemos sistematizarlos de la manera siguiente:

C. Aspectos económicos y de desarrollo

En los últimos años han llegado a existir en el mercado hasta 700 modelos de minas.

Otra complicación viene dada por la diversidad de minas utilizadas, por la complejidad de su distribución y por la carencia, en la mayoría de los casos, de mecanismos de autodestrucción, ya que se han llegado a descubrir campos minados con tres capas de artefactos superpuestas, todo lo cual dificulta las tareas de neutralización, en particular las de más larga duración, lo que llega a convertirlo en una actividad altamente especializada y peligrosa para la que se necesitan apoyos logísticos costosos y complejos. A la lentitud y alto riesgo que entraña el desminado, lo que eleva de manera notable los costes de la operación, hay que añadir, además, los efectos que producen los diversos objetos metálicos procedentes de proyectiles o de armas que son detectados como “*falsas minas*” y consumen tiempo y recursos hasta su final identificación.

A su bajo precio hay que añadir la facilidad para conseguirlas —debido al proceso de fabricación semiautomática y su pequeño tamaño y escaso peso (plástico), se ha reducido mucho el coste de producción y por tanto el precio final de las mismas, de tal manera que se han llegado a ofrecer en el mercado negro minas de origen chino a 300 pesetas la pieza— y su colocación en el terreno, ya que no se necesitan especiales

²¹ Se prefiere utilizar el término sobreviviente al de víctima por sus connotaciones positivas.

conocimientos para esa operación. Los expertos en desminado han calculado el coste de limpiar 3 Kms² en 2 millones de dólares, *la limpieza de todas las existentes importaría unos 4 billones*. Como ya se ha apuntado, son los países menos desarrollados los más afectados por esta problemática, pues, al carecer de medios financieros para el desminado, requieren abundante disponibilidad de ayuda técnica y financiera de la comunidad internacional.

Cabe señalar que desde que se estableció la Convención se han recaudado más de 2.200 millones de dólares para ayudar a los Estados a cumplir los objetivos trazados en ella. Son casi 40 los Estados Parte que han hecho contribuciones para la acción antiminas, sin contar algunos otros Estados que no son parte en la Convención y organizaciones internacionales.

Algunos Estados Partes que no se consideran tradicionalmente como donantes, también han efectuado aportaciones sustanciales para ayudar a otros a cumplir las disposiciones de la Convención. *Ejemplos de esas aportaciones son el personal de mantenimiento de la paz que ayuda a despejar zonas minadas, la utilización de programas de cooperación en materia de defensa para formar a personal de países en desarrollo en las técnicas del desminado humanitario, la contribución de servicios de asesores especializados y la participación en proyectos de asistencia a las víctimas.*

Se ha puesto de relieve el papel del *Banco Mundial* en particular y de los bancos regionales de desarrollo en general como posible fuente de financiación para los Estados Partes que necesitan asistencia. En la Convención se enuncia con toda claridad que *la asistencia puede prestarse por diversos medios, por ejemplo, por conducta del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones o instituciones nacionales, regionales o internacionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja, las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación Internacional, organizaciones no gubernamentales, por conductos bilaterales, o mediante la contribución al Fondo Fiduciario Voluntario para la acción antiminas u otros fondos regionales.*

Desde 1999, *El sistema de las Naciones Unidas (UNMAS) ha administrado más de 150 millones de dólares de contribuciones al Fondo Fiduciario Voluntario para la acción antiminas. La OEA ha contribuido a la aplicación de la Convención en el continente americano, prestando apoyo a más de diez Estados Partes del hemisferio occidental y habiendo establecido un compromiso político, financiero y técnico de ayuda a sus Estados Miembros en la acción contra las minas. Además, el Fondo Fiduciario Internacional de Desminado y Asistencia a las Víctimas de las Minas ha contribuido a encauzar considerables recursos financie-*

ros en Europa sudoriental, la OTAN ha prestado una valiosa ayuda para la destrucción de las existencias de minas de Europa y Asia central, y la Unión Europea ha sido uno de los principales contribuyentes a la acción antiminas, comprendida la destrucción de las existencias. Últimamente, la OSCE ha empezado a prestar apoyo a la aplicación de la Convención en Asia central. Desde que la Convención entró en vigor, el CICR ha generado casi 100 millones de dólares y los ha destinado a la atención y rehabilitación de las víctimas de las minas terrestres y a programas de divulgación de los riesgos de las minas.

El Programa de Patrocinio establecido en el año 2000, ha sido administrado por el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra sin costo adicional alguno para los donantes en el programa. Desde que se estableció, los Estados Partes han aportado contribuciones voluntarias. La tarea de los próximos años ha de ser mantener el nivel necesario de financiación para el Programa después de la Primera Conferencia de Examen.

Si bien es cierto que se necesitarán abundantes fondos para cumplir las obligaciones en los próximos cinco años, no lo es menos, como han constatado los Estados Partes, que la cooperación y la asistencia para alcanzar *los objetivos de la Convención van más allá de la simple aportación de dinero*. Igualmente importantes son *la eficiencia* con se empleen unos recursos que son limitados y el destino que se les dé.

D. Aspectos sociales y humanitarios

La experiencia demuestra que el número de víctimas se incrementa de manera notable durante esos procesos de retorno a sus lugares de origen y que las actividades más peligrosas son las de trasladarse de un punto a otro, sobre todo para conseguir algo tan imprescindible como puede ser el agua o la leña, cultivar la tierra o los juegos infantiles en zonas que no han sido desminadas. Por otra parte, la obligada prohibición de acceso a grandes extensiones de terreno, implica generar numerosos problemas para la población originaria de las mismas que pretenda volver a ocupar y laborar el territorio con las garantías suficientes para asegurar su integridad.

En la actualidad es de aceptación general que el término “*víctima*” incluye a las personas que han sufrido, de manera individual o colectiva, *daños físicos o psicológicos, pérdidas económicas o un menoscabo considerable de sus derechos fundamentales a causa de actos u omisiones relacionados con el empleo de minas*. La labor de aplicación de la Convención ha dado lugar a la opinión generalizada de que *la tarea de*

asistir a las víctimas de las minas terrestres no debería excluir a ninguna persona lesionada o discapacitada por otros motivos. Los Estados Partes se han dado cuenta de que *la prestación de asistencia a las víctimas es algo más que una mera cuestión médica o de rehabilitación; es también una cuestión de derechos humanos.* En la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, que aprobaron por consenso 171 Estados, se reafirmó «que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, por lo que comprenden sin reservas a las personas con discapacidades» y que «cualquier discriminación directa u otro trato discriminatorio negativo de una persona discapacitada es una violación de sus derechos». En 1993 la Asamblea General aprobó, sin proceder a votación, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El objeto de las Normas Uniformes es garantizar que todos los discapacitados puedan ejercer, en tanto que integrantes de su sociedad, los mismos derechos y obligaciones que los demás. Un Comité *ad hoc* de la Asamblea General de las Naciones Unidas ha establecido un Grupo de Trabajo para preparar y presentar un borrador de texto de la “Convención Internacional Integral sobre la Protección y Promoción de los Derechos y Dignidad de las Personas con Discapacidad”. El grupo de trabajo, integrado por 27 representantes gubernamentales y 12 de ONGs, se ha reunido durante 2004 para preparar dicho documento ²².

E. Aspectos sanitarios y de atención a la víctima

A mediados del decenio de 1990, el personal médico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), sobrecogido por el número cada vez mayor de víctimas civiles de las minas, a quienes tenían que asistir, definió el problema mundial de las minas antipersonal como una epidemia ²³. Uno de los parámetros que mejor ponen de manifiesto las terribles consecuencias y la gravedad de esta cuestión puede ser el índice de población amputada, sea cual fuere la causa de esa discapacidad. Así, mientras en EEUU es de 1/22.000 habitantes, mayoritariamente a causa de accidentes en actividades civiles, en Angola sube a 1/470 y Camboya, con la cifra más alta del mundo, se sitúa en 1/236, en ambos casos debido a los efectos de las minas ²⁴. Aunque todas las heridas de guerra

²² Resolución 56/168 de la Asamblea General y el examen de los elementos para una convención amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/disA56168s1.htm>
http://www.nhri.net/pdf/CHR_60_disability_resolution_2004-52_sp.pdf.

²³ Para poner fin a la era de las minas terrestres: avances y retos. CICR, Ginebra, 2004
[http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0846/\\$File/ICRC_003_0846.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0846/$File/ICRC_003_0846.PDF!Open)

²⁴ G. JAR COUSELO, *Derecho internacional humanitario*, Tema 8). Tirant lo Blanch, 2002.

son horribles, las que producen las minas antipersonal son especialmente graves. El propósito de estas armas es matar o, más a menudo, discapacitar de por vida a las víctimas. Están específicamente hechas para destrozarse miembros y vidas sin posibilidad de reparación. La detonación de una mina antipersonal de onda explosiva enterrada arranca una o ambas piernas de la víctima, a la vez que propulsa tierra, hierba, grava, metal, fragmentos de plástico del revestimiento de la mina, trozos de calzado y huesos rotos hacia el interior de los músculos y la parte inferior del cuerpo. Así, además de la traumática amputación del miembro, hay grave peligro de infección. Dado que los médicos civiles no han visto muy a menudo heridas como éstas, tratar a un paciente herido por una mina puede ser un desafío para el más competente de los cirujanos. Desdichadamente, la mayoría de los accidentes tiene lugar en países con limitados recursos médicos y de rehabilitación. El acceso a un tratamiento y a cuidados correctos es, por lo tanto, difícil o imposible²⁵. Es más, el traslado a un centro médico inmediatamente después del accidente resulta, frecuentemente, arduo. En algunos países, las víctimas pueden tardar entre 6 y 24 horas en llegar al hospital equipado para ocuparse de ellas²⁶.

Un estudio limitado dirigido por la Red de Sobrevivientes de Minas (Landmine Survivors Network) halló que el 82 por ciento de ellos necesita continuo seguimiento y apoyo. El problema no acaba en los hospitales. La ayuda a sobrevivientes de minas antipersonal es un problema complejo y de largo plazo. Las necesidades de los sobrevivientes de minas antipersonal en muchos aspectos afectan toda una vida. Un sobreviviente requerirá continuos servicios médicos y de rehabilitación, y servicios que ayuden a su reintegración socioeconómica y su bienestar psicológico. El Monitor de Minas Terrestres ha identificado 48 países afectados por minas, en los cuales se reporta que uno o más aspectos de la ayuda a sobrevivientes no son los adecuados²⁷. *La responsabilidad fundamental en la ayuda a sobrevivientes y otras personas con discapacidades debe ser vista como parte de la salud pública general de un país y su sistema de servicio social.* El Comité Permanente de Asistencia a las Víctimas y Reintegración Socioeconómica del Tratado sobre la Prohibición de las Minas promueve un enfoque global e integral de la asistencia a las víctimas basado en una definición de

²⁵ Existen documentos de orientación para actuar en las emergencias médicas pero los Estados afectados tienen dificultades para aplicarlas correctamente. Los documentos de orientación correspondientes son *Assistance for Victims of Anti-personnel Mines: Needs, Constraints and Strategy Care in the Field for Victims of Weapons of War*, del CICR, y *Save Lives, Save Limbs*, de la Fundación de Rehabilitación de las Víctimas de Traumas.

²⁶ Publicación CICR 1998, ref. 0702.

²⁷ Página web de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres. <http://www.icbl.org/es/?eZSESSIDicbl=d4b9c6fd8be1cffc26a3a4b10b591eec>.

tres niveles de las víctimas de las minas. Esto implica que las “víctimas de las minas” son las personas directamente afectadas, sus familiares y las comunidades afectadas por las minas. En consecuencia, la asistencia a las víctimas se considera como una amplia gama de actividades que benefician a las personas, las familias y las comunidades.

En el año 2000 la Organización Mundial de la Salud publicó las *Guías de vigilancia de lesiones debidas a minas y municiones sin explotar* como instrumento estándar para la reunión de información sobre las víctimas de las minas y los artefactos sin estallar y unas directrices para la utilización de dicho instrumento.

F. Aspectos organizativos

En las Naciones Unidas, 13 departamentos y organismos trabajan en actividades relacionadas con las minas bajo la coordinación general del *Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas*. El UNMAS ha desempeñado un papel de primer orden al prestar asistencia a más de 20 Estados Partes afectados por las minas para que apliquen la Convención y al apoyar la acción contra las minas en Estados que no son partes y en zonas afectadas por las minas. El Director del Servicio depende del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Los principales organismos implicados son los siguientes:

— *Equipo de actividades relativas a las minas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. El PNUD se ocupa de las consecuencias socioeconómicas a largo plazo de la contaminación por minas terrestres.

— *Equipo de minas terrestres y armas pequeñas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. UNICEF está encargado de coordinar la labor de información sobre los riesgos que representan las minas. Se ocupa de proporcionar directrices para esa labor en colaboración con otras entidades asociadas de las Naciones Unidas y con el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra y numerosas organizaciones no gubernamentales

— *Departamento de Prevención de Lesiones y Violencia de la Organización Mundial de la Salud*. La OMS trabaja con los ministerios de salud de los países afectados y colabora estrechamente con UNICEF y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

— *Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas*. Es encargado de organizar las reuniones de los Estados Parte en la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal y actúa como

depositorio de los informes que presentan los países en cumplimiento del art. 7 sobre las medidas adoptadas para destruir los arsenales de minas.

— *Dependencia de Actividades Relativas a las Minas de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos*. El UNOPS es el principal proveedor de servicios de adquisición y de gestión de proyectos para las actividades relativas a las minas de todo el sistema de las Naciones Unidas ²⁸.

Ya en la Primera Reunión de los Estados Partes, en 1999, se estableció el *Programa de Trabajo entre períodos de sesiones* por el que se organizaba la existencia de Comités Permanentes que se ocuparan entre los períodos de sesiones de las cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención. Inicialmente se establecieron cinco “*Comités Permanentes de Expertos*”. En la Segunda Reunión de los Estados Partes, en 2000, se redujeron a cuatro los “Comités Permanentes” y se creó un *Comité de Coordinación* para el funcionamiento y la aplicación eficaces de la Convención. En el desempeño de su mandato el Comité de Coordinación ha mostrado pragmatismo y aplicado el principio de flexibilidad para la coordinación del Programa de Trabajo entre períodos de sesiones. Además, el Comité de Coordinación ha funcionado de manera abierta y transparente publicando resúmenes de sus informes en el sitio web del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra.

En la Tercera Reunión de las Partes, en 2001, se estableció la *Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención* como parte del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra con un mandato para apoyar los esfuerzos de los Estados Partes por aplicar la Convención. La Dependencia ha colmado las expectativas de los Estados Partes en su labor de apoyo a los presidentes de los órganos de la Convención, el Comité de Coordinación, los Comités Permanentes, el Programa de Patrocinio, en su labor de comunicaciones y enlace, presupuestación y planificación, y por haber establecido el Centro de Documentación de la Convención.

Es muy importante el establecimiento de la red electrónica de información sobre el desminado E-MINE ²⁹.

G. Aspectos ambientales y ecológicos

De especial interés ambiental es el caso de los Estados Unidos de América, uno de los dos únicos países en el Hemisferio sin acceder a la

²⁸ Véase la página <http://www.mineaction.org/>.

²⁹ Véase la página <http://www.mineaction.org/index.cfm?lang=sp>.

Convención Antiminas, que enfrentaría problemas para destruir alrededor de 9 millones de minas antipersonal que contendrían uranio empobrecido. La presencia de uranio empobrecido acentúa la necesidad de observar normas ambientales adecuadas para minimizar los posibles impactos en la salud humana y del medio ambiente.

Desde un punto de vista técnico, entre los principales problemas aún pendientes se cuenta la destrucción de un tipo de mina especial, la mina PFM1. Esta mina es particularmente difícil de destruir, puesto que no se puede desarmar una vez armada y contiene un explosivo líquido que emite gases tóxicos tras la detonación. Se trata de algo que atañe a un Estado Parte, Belarús, que posee millones de ellas. Además, algunos Estados que no son partes, entre ellos un signatario, Ucrania, poseen cuantiosas existencias de esas minas y, por consiguiente, su destrucción supondría una ardua tarea si ratificaran la Convención. Se ha procurado determinar qué tecnologías de destrucción serían adecuadas y se espera hallar soluciones asequibles poco después de la Primera Conferencia de Examen.

Como mínimo, las normas ambientales aplicables a los programas de destrucción de minas antipersonal almacenadas deberían de regular, entre otros ³⁰:

- Las emisiones a la atmósfera.
- La contaminación del suelo por sustancias tóxicas subproducto de la destrucción de minas almacenadas.
- La contaminación del suelo por debris y otros residuos sólidos o semisólidos no degradables.
- La toxicidad de los explosivos utilizados, en su caso.
- La posible contaminación de mantos acuíferos freáticos en los lugares de destrucción.
- Los niveles de contaminación auditiva y lumínica.

H. Aspectos sobre transparencia e implementación nacional

Uno de los mecanismos innovadores de la Convención Antiminas se encuentra en el sistema de transparencia reflejado en el art. 7. En lo básico, las Partes se obligan a generar de manera periódica una cantidad de información relacionada con la implementación y cumplimiento de la Convención Antiminas en sus territorios y zonas bajo su jurisdicción y control. Tales informes deberán de ser actualizados

³⁰ Véase Directiva de la Unión Europea 91/689/EEC que regula el manejo de residuos peligrosos. Véase *Impacto ambiental de la destrucción de minas*. Claudio Torres Nachón, LL. M. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2000.

anualmente no después del 30 de abril del año correspondiente. Al momento, se han generado ya los primeros informes de Estados Parte y en varios casos incluso se cuenta ya con la segunda generación de informes actualizados.

Respecto a España hay que decir que, una vez adquirido el compromiso formal de adherirse a dicho tratado, el primer problema que se planteó fue el de si era suficiente la incorporación a la normativa interna de lo preceptuado en el mismo o si fuera más conveniente proceder a la elaboración de una ley específica en la que se recogiesen, además de los principios que inspiraban el contenido de aquél, las medidas complementarias que se considerasen procedentes. Al triunfar la segunda de las posiciones, el gobierno envió un proyecto de Ley al Congreso de los Diputados que culminó con la aprobación de la ley 33/1998. El 1 de julio de 1999 era ratificado por España el tratado de Ottawa. Un año antes, con la presencia simbólica primero del presidente del gobierno y luego del ministro de Defensa, ya se había comenzado a destruir el arsenal de 850.000 minas de que disponían las FAS españolas, proceso que culminaría el 15 de noviembre de 2000, también con la presencia de ambas autoridades, casi uno antes de finalizar el plazo de tres establecido en la ley interna. Al final sólo se conserva una partida de 10.000 minas, considerada por Defensa «cantidad mínima absolutamente necesaria» para el adiestramiento en técnicas de detección y desactivación en el ejército.

El primer problema de implementación fue la existencia de una partida de 2.000 minas depositadas por EEUU en la base española de Rota, procedentes de restos de los grandes envíos de armas efectuados durante la Guerra del Golfo, cifra algo insignificante si se compara con las que pudiesen existir en otros países europeos (Gran Bretaña, Italia o Alemania). A fin de poder cumplir el art. 1 del tratado —no especifica si la prohibición de almacenar se refiere al territorio de los Estados o a las minas de su propiedad—, se solicitó la retirada en un primer momento, aunque luego se intentó consensuar una postura común con los socios europeos de la OTAN, ante la necesidad de tener que llevar a cabo maniobras conjuntas dentro de ese ámbito de seguridad. El gobierno español, durante la tramitación de su ley interna, se había mostrado partidario de introducir una *declaración interpretativa* para salvar este escollo y que fuese posible dicha colaboración con EEUU y también con Turquía (tampoco ratificó el tratado), propuesta rechazada por la mayoría de grupos que entendían que significaba introducir una enmienda al tratado. En cualquier caso, dado que el art. 7.1.b) del tratado obliga a declarar a cada Estado parte, en los «180 días siguientes a la entrada en vigor», de todas las existencias de minas que le pertenezcan o estén bajo su control y proceder a su destrucción, España, con base en

la plena jurisdicción ejercida sobre la base militar, reclamó su retirada, exigencia que EEUU tuvo que aceptar.

I. Aspectos militares y estratégicos

El art. 1 del Tratado sobre la Prohibición de las Minas de 1997 obliga a los Estados Partes a «nunca, y bajo ninguna circunstancia... ayudar, estimular o inducir, de una manera o de otra, a cualquiera a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte, conforme a esta Convención». Para garantizar una aplicación uniforme del Tratado, los Estados Parte tienen que alcanzar una interpretación común de cómo se aplica esta obligación a las *operaciones militares combinadas* y el significado de “ayudar”. La ICBL considera fundamental que los Estados Parte aclaren las diferentes opiniones sobre qué actos están permitidos y cuáles están prohibidos. Algunos hechos ocurridos desde la entrada en vigor del Tratado demuestran de manera concreta la necesidad de alcanzar una interpretación común. Desde el 1 de marzo de 1999, algunos Estados Parte han participado en operaciones de combate combinadas con las tropas de países que no son parte del Tratado o fuerzas armadas no estatales en la que estos últimos utilizaron, al parecer, minas antipersonal; algunos Estados Parte han puesto a sus fuerzas bajo el mando operativo de un país que no forma parte del Tratado; algunos Estados Parte han participado en operaciones combinadas de adiestramiento o mantenimiento de la paz con países que no son parte del Tratado; y, algunos países que no son parte del Tratado han transferido a un Estado Parte existencias de minas antipersonal, que han transitado a través del territorio de otros Estados Parte para su posible uso en combate.

Aunque la mayoría de los Estados Parte aún no han dado a conocer su opinión, al menos 30 países han expresado algunas opiniones e interpretaciones. La mayoría de los 30 Estados Parte han declarado que no participarán en la planificación o la ejecución de actividades relacionadas con el uso de minas antipersonal en operaciones o adiestramiento conjuntos ³¹.

En la novena reunión del “Intersessional Standing Committee on the General Status and Operation of the 1997 Mine Ban Treaty” que tuvo lugar en Ginebra el 9 de febrero de 2004, una ONG propuso que los Estados se comprometieran a no ayudar nunca en el uso de minas antipersonal bajo ninguna circunstancia y en el caso de tomar parte en una operación combinada con Estados no-parte no deberían:

³¹ Informe 2003 monitor minas terrestres <http://www.icbl.org/lm/2003/banning.es.html>

- Participar en el planeamiento del uso de minas antipersonal.
- Instruir a otros en el uso de minas antipersonal.
- Participar en operaciones en la que la ventaja militar es directamente derivada del uso de minas antipersonal.
- Estar de acuerdo con reglas de enfrentamiento y con planes operacionales que permitan el uso de minas antipersonal.
- Requerir a otros para que usen minas antipersonal.
- Proporcionar seguridad y transporte a las minas antipersonal ³².

En cuanto a consideraciones estratégicas hay que decir que ha triunfado la tesis de que las minas antipersonal son armas cuyo costo humano en vidas humanas supera con creces su limitado valor militar. Sin embargo, todavía persisten razones estratégicas que impiden a determinados Estados ratificar o adherirse a la Convención. Rusia alega que necesita un período de entre 6 a 10 años para encontrar un arma alternativa a la que, hasta ahora, se ha considerado como indispensable para proteger sus extensas fronteras. Precisamente su empleo en territorio ruso continúa provocando numerosas víctimas, como lo demuestra la guerra de Chechenia, donde las tropas gubernamentales sembraron de minas todas las salidas de Grozni, lo que generó una verdadera carnicería entre los rebeldes que pretendían romper el cerco de la ciudad, una de cuyas víctimas fue el líder guerrillero S. Basáyev, quien sufrió la amputación de una pierna tras pisar una mina.

Estados Unidos sólo tenía previsto mantener las necesarias para la defensa de la frontera entre las dos Coreas —un millón fueron sembradas en la zona desmilitarizada tras la guerra 1950-1953—, único lugar en el que seguirían utilizándolas a partir de 2003. Un amplio estudio sobre los posibles planes de guerra existentes en la zona, realizado en 1998, fue utilizado para recrear diversas actuaciones en las que no se recurriese al empleo de minas, del que se extrajo la conclusión de que, en caso de que fuesen retiradas, aumentarían de manera considerable las bajas propias y sería necesario añadir 17.000 soldados a los 37.000 allí presentes.

Existen países contrarios a suscribir el tratado, como Cuba, cuyo pretexto es la ocupación por EE UU de la base de Guantánamo, lo que obliga a minar la frontera con la base, o Israel que, si bien ha declarado una moratoria a la exportación, no ha evitado que aparezcan en territorios devueltos a Palestina. La aceptación universal de las normas de la Convención se ve obstaculizada por los *agentes no estatales armados* que siguen utilizando, almacenando y produciendo minas antipersonal.

³² Preparado por Human Rights Watch para la novena reunión del *Intersessional Standing Committee on the General Status and Operation of the 1997 Mine Ban Treaty*. Ginebra, 9 de febrero de 2004, http://www.icbl.org/lm/factsheets/pdf/art1_feb_2004.pdf.

Algunos Estados se han adherido a la Convención a pesar de que agentes no estatales armados cometen en su territorio soberano actos prohibidos por la Convención. Sin embargo, un Estado no parte, Sri Lanka, ha sugerido que su adhesión a la Convención puede ir vinculada al compromiso de un agente no estatal armado de poner fin al empleo de minas antipersonal en su territorio soberano. Se ha logrado un avance impresionante con la adhesión de los agentes no estatales armados de los siguientes Estados a la *Escritura de Compromiso con el Llamamiento de Ginebra para la Adhesión a una Prohibición Total de las Minas Antipersonal y para una Cooperación en la Acción contra las Minas*, fruto de las iniciativas de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

J. Almacenamiento y tránsito de minas antipersonal extranjeras

Estados Unidos almacena minas antipersonal en el territorio de 12 países: Noruega (123.000), Japón (115.000), Alemania (112.000), Arabia Saudita (50.000), Qatar (11.000), Reino Unido en Diego García (10.000), Kuwait (8.900), Omán (6.200), Bahrain (3.200), Grecia (1.110), Turquía (1.110) y Corea del Sur. Estados Unidos tiene en existencia unas 50.000 minas con dispositivos de autodestrucción en Corea del Sur y mantiene aproximadamente 1,2 millones de minas antipersonal autodestructivas para ser usadas en cualquier situación de guerra en Corea, pero no está claro si las minas sin dispositivos de autodestrucción están en Corea o en otra parte. Estados Unidos tiene campos de minas antipersonal en al menos cinco naciones que son Estados Parte del Tratado para la Prohibición de las Minas: Alemania, Japón, Noruega, Qatar y el Reino Unido en Diego García, así como en un signatario del Tratado, Grecia. Arsenales de minas antipersonal estadounidenses se han sacado de Italia y de España. Alemania, Japón y el Reino Unido no consideran que el arsenal de minas estadounidenses está bajo su jurisdicción y control y de ese modo no está sujeto a las disposiciones del Tratado para la Prohibición de las Minas o sus medidas de implementación de nivel nacional.

Sobre un asunto relacionado, Estados Unidos ha hablado con varios Estados Parte del Tratado sobre la permisividad del tránsito de minas estadounidenses por sus respectivos territorios. Ha surgido un debate sobre si la prohibición del Tratado sobre “transferencias” de minas antipersonal también se aplica a “tránsito” y algunos Estados Parte mantienen que no se aplica. Esto significaría que aviones, barcos o vehículos que llevan minas antipersonal estadounidenses (o de otras naciones)

pueden pasar por (y presumiblemente salir de, recargarse de combustible en, re-abastecerse en) un Estado Parte en su paso al área de conflicto en la cual se van a usar aquellas minas. La ICBL cree que si un Estado Parte permite voluntariamente el tránsito de minas antipersonal destinadas para ser usadas en combate, ese gobierno ciertamente está violando el espíritu del Tratado para la Prohibición de las Minas, y probablemente está infringiendo la prohibición conforme al art. 1 referente a ayudar a un acto prohibido por el Tratado, y posiblemente también está infringiendo la prohibición sobre transferencias del art. 1. El ICRC también ha expresado su preocupación de que el Tratado prohíbe el tránsito de minas. El Monitor de Minas Terrestres informaba que Francia, Dinamarca, Eslovaquia, África del Sur y España habían indicado que el tránsito estaba prohibido, mientras que Canadá, Noruega, Alemania y Japón indicaban que está permitido.

Las declaraciones hechas por gobiernos durante el periodo que cubre el informe, han incrementado el número de Estados Parte que prohíben el tránsito de minas antipersonal con Austria, Croacia, la República Checa, Guinea, Italia, Nueva Zelanda, Portugal y Suiza agregados a la lista. Namibia expresó en su momento que se le había «prohibido al ejército de Angola el tránsito de armas como minas, a través de Namibia»³³.

K. Minas polémicas

Minas tipo Claymore.

Una “mina tipo Claymore” es un término genérico usado para un artefacto de fragmentación direccional ya sea redondo o rectangular que puede funcionar ya sea en la modalidad detonada por comando o activada por una víctima. En su mayor parte están instaladas sobre el nivel del suelo y están diseñadas para tener los efectos de una mina antipersonal. Sin embargo, algunas de las variantes más grandes de este tipo se pueden usar para dañar vehículos ligeros. *Cuando son detonadas en la modalidad por comando no caen en la definición de mina antipersonal del Tratado para la Prohibición de las Minas.* Sin embargo, el uso de minas tipo Claymore activadas por *alambre está prohibido*. Los Estados Parte no han adoptado una práctica común con respecto a dar información sobre existencias de minas tipo Claymore y sobre las medidas que han tomado para asegurarse que las minas no sean configuradas para funcionar en una modalidad activada por víctimas. Las minas tipo Claymore se han encontrado o se han sacado en

³³ <http://www.icbl.org/lm/2001/exec/#fn20>.

operaciones de desminado en por lo menos 33 países y regiones afectadas por las minas: Afganistán, Angola, Azerbaijón, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Camboya, Chad, Chechenia, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, Ecuador, El Salvador, Eritrea, Etiopía, Georgia, Guatemala, Irak, Kosovo, Líbano, Malawi, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Irak del Norte (Kurdistan Iraquí), Rwanda, Tailandia, Vietnam, Sahara Occidental, Yugoslavia, Zambia y Zimbabwe.

Se sabe que un total de 14 Estados Parte han decidido retener existencias operativas de minas tipo Claymore. Estos países son: Australia, Austria, Canadá, Colombia, Croacia, Dinamarca, Hungría, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovaquia, Suecia, Suiza y el Reino Unido. Honduras y Tailandia han revertido su posición inicial de destruir sus minas tipo Claymore y al parecer han decidido quedarse con ellas. Representantes de varios Estados Parte han hecho declaraciones al Monitor de Minas Terrestres confirmando las medidas que han tomado para asegurarse que sus minas Claymore no puedan ser usadas en una modalidad activada por víctimas o que han destruido las minas que contienen dispositivos de activación por alambre y aquéllas con espoletas mecánicas. Entre estos países se encuentran: Austria, Canadá, Dinamarca, Noruega, Suiza y el Reino Unido. Noruega hizo una presentación detallada en la reunión de diciembre del 2000 en el Comité Permanente sobre Destrucción de Arsenales de los pasos que ha tomado para asegurarse que sus minas Claymore sean permanentemente modificadas para operar solamente en la modalidad activada por comando.

Un total de nueve Estados Parte han declarado su intención de destruir sus existencias de minas tipo Claymore, aparte de las retenidas bajo el art. 3 para propósitos de adiestramiento o investigación. Otros de no retener ninguna mina tipo Claymore: Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Croacia, Ecuador, Jordania, Nicaragua y Perú. Filipinas destruyó todas sus minas Claymore, pero está considerando volver a adquirirlas.

Minas antivehículo con dispositivos antimanipulación y detonadores sensibles

La aplicación de la definición del art. 2 de todas las minas que funcionan como minas antipersonal, incluidas algunas consideradas antivehículo, sigue siendo un asunto altamente conflictivo. La manera en que los Estados Parte lleguen a una interpretación común sobre este tema puede tener repercusiones importantes sobre cómo se aplica y universaliza el Tratado sobre la Prohibición de las Minas. Quizá el acontecimiento más desalentador de este período informativo haya sido el hecho de que algunos Estados Parte no estuviesen dispuestos a respaldar la iniciativa del CICR de celebrar en 2004 una reunión de expertos

sobre “mejores prácticas” en relación con las minas antivehículo provistas de detonadores sensibles dentro del contexto del Tratado sobre la Prohibición de las Minas, con el objetivo de acordar un texto común en la Conferencia de Examen de 2004. Alemania, Dinamarca, Francia, Japón y el Reino Unido se opusieron a la iniciativa del CICR, señalando que la CAC es el único medio adecuado para discutir las minas antivehículo. La ICBL cree que la estrategia de “matriz abierta” de Alemania en el Grupo de Expertos Gubernamentales de la CAC es un hecho positivo y complementario que debería contribuir a resolver el asunto dentro del contexto del Tratado sobre la Prohibición de las Minas.

Se han hecho algunos progresos en la aclaración de qué tipos específicos de detonadores sensibles de las minas antivehículo plantean un peligro inaceptable para la población civil. En 2003, Alemania y el Reino Unido han declarado que defienden la opinión de que las *minas antivehículo equipadas con detonadores sensibles a la inclinación, la tracción o el alivio de tracción*, son inapropiadas y no pueden diseñarse de manera a prevenir su detonación por una persona. Hungría ha destruido los últimos de sus *detonadores basculantes*. Croacia y Eslovenia han declarado su voluntad de discutir la compatibilidad de los detonadores basculantes con el Tratado sobre la Prohibición de las Minas. Canadá, Francia, Malí y el Reino Unido han retirado los detonadores basculantes de sus existencias. Suecia ha prohibido a sus fuerzas que usen detonadores por tracción con minas antivehículo si se sacan de los arsenales para su uso. Los Países Bajos y el Reino Unido han retirado un tipo de mina antivehículo equipada con un detonador por alivio de tracción. Francia está estudiando mecanismos alternativos de detonación para sus minas antivehículo.

Muchos Estados Parte, el CICR y la ICBL creen que, independientemente de la finalidad de su diseño o marca, *una mina antivehículo con un detonador o mecanismo antimanipulación (MAM) con la capacidad de activarse por el acto involuntario de una persona se ajusta a la definición de una mina antipersonal y está prohibida* por el Tratado. Entre los Estados Parte que han expresado públicamente esta interpretación de lo que se acordó en las negociaciones del tratado en Oslo en 1997 se encuentran Australia, Austria, Brasil, Canadá, Irlanda, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Eslovaquia, Sudáfrica y Suiza ³⁴.

5. LOS RESIDUOS EXPLOSIVOS DE GUERRA

La sigla REG se emplea para designar una amplia gama de municiones explosivas que quedan —sin estallar o abandonadas— en una

³⁴ <http://www.icbl.org/lm/2003/fn22>

zona, una vez acabado un conflicto armado. Incluyen los proyectiles de artillería, las minas terrestres, las granadas de mortero, los cohetes, los misiles y demás tipos de armamento explosivo³⁵. En los restos explosivos de guerra se incluyen las bombas-racimo y otras submuniciones. Este tipo de arma ha suscitado especial preocupación y atraído la atención de los medios de comunicación por su elevado porcentaje de explosiones fallidas. Una bomba-racimo consiste en una caja metálica que se lanza desde un avión y puede contener desde docenas hasta centenares de submuniciones. A una altitud prefijada o transcurrido cierto tiempo, la caja se abre y libera las submuniciones que, en su mayoría, deben explotar al chocar contra el suelo. Las bombas-racimo y las submuniciones pueden destruir objetivos en movimiento en una amplia zona, por lo que a menudo se usan contra concentraciones de tanques, vehículos acorazados o personal militar³⁶.

No sólo existen “conflictos olvidados”, también existían “armas olvidadas”. Mucho más tarde, que en el caso de las minas, reaccionó la comunidad internacional ante el peligro para la población civil que representaba la ingente cantidad de munición sin explotar o abandonada que queda esparcida en los campos de batalla. Se consideraba que los restos explosivos de guerra eran una más de las lamentables consecuencias de los conflictos armados, que tienen que resolver quienes permanecen *de facto* en el territorio, y quienes habían originado el problema se lavaban las manos, dejando a los afectados a su suerte aun siendo conscientes de que en la mayoría de los casos carecían de los medios necesarios. Las estadísticas nos proporcionan el dato de que es similar el número de víctimas por causa de las minas antipersonal que el que se produce por efecto de los residuos explosivos.

En el año 2000, tras el conflicto de Kosovo, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)³⁷ hizo un llamamiento en favor de la adopción de un nuevo acuerdo internacional sobre restos explosivos de guerra. Esta causa se granjeó rápidamente el apoyo de organizaciones no gubernamentales y de muchos Gobiernos.

Tras la labor realizada, durante los años 2001 y 2002, por expertos gubernamentales en relación con el problema de los restos explosivos de guerra, los Estados Partes en la Convención sobre Ciertas Armas

³⁵ Residuos explosivos de guerra y Derecho internacional humanitario. http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/section_ihl_explosive_remnants_of_war?OpenDocument.

³⁶ Bombas - Racimo y minas terrestres en Kosovo: Residuos explosivos de guerra. Unidad Minas-Armas. Comité Internacional de la Cruz Roja. Agosto de 2000.

³⁷ Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Publicación CICR 2002, ref. 0811.

Convencionales iniciaron, en marzo de 2003, las negociaciones oficiales para la adopción de un nuevo instrumento internacional. Éstas prosiguieron en julio y, cuando los Estados Partes se reunieron en noviembre de ese mismo año, ya se había llegado a un acuerdo. El Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra se aprobó el 28 de noviembre de 2003. Es el V Protocolo de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales.

Este acuerdo representa un importante logro en el Derecho internacional humanitario. Hasta la fecha, había muy pocas normas en ese ámbito. El Protocolo es el primer tratado multilateral en el que se contemplan ampliamente los problemas que plantean los artefactos sin estallar y los artefactos explosivos abandonados. Sin embargo, no se aplica a las minas terrestres, armas trampa y otros artefactos parecidos que están cubiertos por tratados de DIH anteriores. Las medidas que abarca son las siguientes:

- Limpieza de los REG en el territorio bajo su control, tras el cese de las hostilidades activas.

- Proporcionar asistencia técnica, material y financiera para facilitar la remoción de los REG que permanecen como consecuencia de sus actividades bélicas y que se hallen en zonas que no están bajo su control. Esta asistencia se prestará directamente a la parte que ejerza el control del territorio o por vía de terceras partes, como son Naciones Unidas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

- Tomar todas las precauciones posibles para proteger a la población civil de los efectos de los REG.

- Registro de la información sobre artefactos explosivos empleados por sus fuerzas armadas y transmisión de la misma a otras partes en el conflicto y a organizaciones encargadas de la limpieza de REG o de programas para los civiles de sensibilización al peligro de estos artefactos.

- Además de las obligaciones que tienen las partes en un conflicto, todos los Estados Partes que estén en medida de hacerlo, prestarán asistencia para la señalización y la limpieza de los REG, la sensibilización al peligro, la atención, la rehabilitación y la reinserción social y económica de las víctimas.

La aprobación del Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra representa un importante paso hacia adelante. Sin embargo, sus disposiciones son sobre todo correctivas; facilitan los esfuerzos para hacer frente a los REG como tales. Pero se precisan urgentemente medidas adicionales para evitar que los artefactos explosivos se conviertan en REG. Esto puede entrañar incrementar la formación de personal que manipula o utiliza estos artefactos, mejorar los procedimientos de fabri-

cación y transporte y hacer que los mecanismos de detonación de ciertos artefactos sean más fiables. En estos ámbitos, el Protocolo alienta simplemente las prácticas óptimas, a título voluntario. Las medidas preventivas como éstas son especialmente importantes para reducir los riesgos que las bombas-racimo y otras submuniciones suponen para los civiles, tanto durante un ataque como una vez finalizados los combates. El empleo de submuniciones es lícito, pero dada su facilidad para convertirse en armas indiscriminadas, su poder de destrucción masiva en extensas superficies y su tendencia a no ser precisas se han hecho propuestas a los Estados Partes en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales que consisten en que las submuniciones incluyan un mecanismo de autodestrucción en caso de que la munición no funcione como es debido. Asimismo, el CICR exhorta a que se prohíba el uso de submuniciones contra objetivos militares ubicados en zonas pobladas o cerca de ellas ³⁸.

Algunas organizaciones no gubernamentales también han hecho un llamamiento en favor de una moratoria para el uso de estas armas hasta que exista un reglamento internacional más estricto. En 2005 seguirán entablándose discusiones sobre posibles medidas preventivas encaminadas a mejorar la concepción de ciertos tipos específicos de municiones, incluidas las submuniciones, para intentar reducir al mínimo los efectos humanitarios de estas municiones que se convierten en restos explosivos de guerra ³⁹.

6. PROLIFERACION Y DESCONTROL EN EL USO DE DETERMINADAS ARMAS: ARMAS LIGERAS Y PORTÁTILES

A diferencia de las minas antipersonal las armas ligeras y portátiles no se pueden prohibir de forma absoluta, ya que son usadas por las

³⁸ Restos explosivos de guerra: El legado letal de los conflictos armados modernos. Publicación CICR 2004, ref. 0828.

³⁹ En su investigación de anteriores conflictos armados en los que ha participado Estados Unidos, entre ellos la campaña de bombardeos de la OTAN en Yugoslavia <http://www.hrw.org/europe/fry.php> y la guerra de Afganistán <http://www.hrw.org/asia/afghanistan.php>, Human Rights Watch constató que la Fuerza Aérea de Estados Unidos estaba lanzando progresivamente menos bombas de racimo en áreas pobladas. Aunque la Fuerza Aérea mantuvo esta tendencia en Irak, el Ejército de Estados Unidos lanzó decenas de miles de submuniciones de racimo en áreas pobladas.

«La manera en que se usaron las municiones de racimo en Irak representa un gran paso atrás para las fuerzas armadas de Estados Unidos», dijo ROTH: «Las tropas terrestres de Estados Unidos tienen que aprenderse la lección que la fuerza aérea parece haber asumido que las municiones de racimo no pueden usarse en áreas pobladas sin causar enormes pérdidas de vidas civiles».

fuerzas armadas, los cuerpos y fuerzas de seguridad e incluso por personas privadas legalmente autorizadas. Sin embargo, como dice Kofi Annan que las califica de “armas de destrucción en masa”, han constituido los instrumentos de violencia principales o únicos en casi todos los conflictos recientes de los que se han ocupado las Naciones Unidas ⁴⁰.

La seguridad de los seres humanos está cada vez más amenazada por la difusión de las armas pequeñas y las armas ligeras y por su comercio ilícito. Éstas han sido las armas favoritas en 46 de los 49 conflictos importantes que han estallado desde 1990. Han destruido muchas sociedades y ocasionado sufrimientos incalculables a los seres humanos. Siguen planteando un gravísimo problema de carácter humanitario, sobre todo en los casos de conflictos internos en que unas milicias insurgentes luchan contra las tropas del gobierno. En esos conflictos, una gran proporción de las víctimas son civiles a quienes se toma por blanco a propósito, lo que constituye un atentado patente contra el Derecho internacional humanitario. Las consecuencias de ello han sido millones de muertos y heridos, el desplazamiento de poblaciones y el sufrimiento y la inseguridad en todo el mundo. Centenares de miles de niños han sido víctimas de las armas pequeñas y las armas ligeras. A muchos de ellos se los ha explotado utilizándolos como combatientes y obligándolos a participar en los enfrentamientos.

Desde mediados de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas ⁴¹ ha señalado a la atención de la comunidad internacional la cuestión de las armas pequeñas y las armas ligeras, con miras a acabar con el problema creado por el tráfico ilícito de esas armas. Las Naciones Unidas se ocupan de las armas pequeñas al ocuparse de cuestiones tales como la protección de los civiles en los conflictos armados; la función del Consejo de Seguridad de prevenir los conflictos armados; los niños y los conflictos armados; el desarme, la desmovilización y la reinserción de los excombatientes en las operaciones de mantenimiento de la paz, y la consolidación de la paz después de los conflictos.

En 1995, la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja solicitó al CICR que examinara cómo la disponibilidad de armas contribuye a la proliferación y a la agravación de las violaciones del Derecho internacional humanitario en los conflictos

⁴⁰ Intervención en la Conferencia sobre el comercio ilícito de armas ligeras y pequeñas <http://www.un.org/spanish/conferences/smallarms/brochure.htm>.

Ver Informes del Secretario General a la Asamblea General tratando de Armas Pequeñas y Ligeras en <http://www.un.org/spanish/Depts/dda/ssgarep.htm>.

⁴¹ Página web de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras. <http://disarmament.un.org:8080/cab/salw-tracingexperts.html>.

armados, así como a la degradación de la situación de la población civil ⁴². En su informe el Comité Internacional de la Cruz Roja concluyó que las víctimas civiles superan en número a los combatientes en muchos conflictos internos, y, a su vez, ha aumentado la capacidad destructiva de las armas portátiles y ligeras; las enfermedades, el hambre y los abusos aumentan cuando las organizaciones humanitarias son objeto de ataques y se ven obligadas a suspender las operaciones o retirarse del país; los sufrimientos de los civiles continúan, a menudo durante años después de terminado el conflicto, debido a que la amplia disponibilidad de armas genera una cultura de violencia, socava el Estado de Derecho y pone en peligro los esfuerzos de reconciliación entre los ex beligerantes. Armas que antes eran ante todo asequibles a las fuerzas armadas organizadas, obran ahora en poder de una gran diversidad de personas implicadas en situaciones de conflicto o posconflicto, algunas de las cuales tienen gran capacidad destructiva y de muerte.

En diciembre de 1998, la Asamblea General decidió organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos. La Conferencia se celebró del 9 al 20 de julio de 2001 en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York. El Programa de Acción definitivo se debía centrar en la necesidad de que los Estados apliquen embargos armamentísticos, identifiquen y rastreen armas, las almacenen en lugares seguros, ayuden a los funcionarios de aduanas y a la Interpol, y destruyan los excedentes, sobre todo en el contexto de procesos de construcción de la paz, ayuda al desarrollo y desmovilización. Los resultados de la Conferencia fueron más bien escasos y el programa de acción ⁴³ que se aprobó contenía modestas medidas para afrontar las graves consecuencias de la disponibilidad de armas no reglamentada. Aunque estimula el compromiso político tendente a potenciar el control de las transferencias y se reconoce explícitamente que la incontrolada disponibilidad de armas socava la aplicación del Derecho internacional humanitario, lo cierto es que pesa mucho el temor a infringir la soberanía nacional, limitar el derecho de los Estados a defenderse a sí mismos, interferir con su responsabilidad para brindar seguridad, o transgredir el derecho de los pueblos a la autodeterminación, sin dejar de mencionar el peso específico y la influencia que tiene la posesión privada legal de armas pequeñas.

⁴² La disponibilidad de armas y la situación de la población civil en los conflictos armados. Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja. 1999. Véase la página <http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList209/4C889288AC71DA80C1256DFF0040DFEF>.

⁴³ Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN Document A/CONF.192/15).

El CICR consideró en un comunicado posterior a la conferencia que era menester hacer mucho más. «Si realmente queremos impedir que las armas lleguen a manos de personas que, con probabilidad, violarán el Derecho internacional humanitario, tendremos que prepararnos —los Gobiernos y la sociedad civil— para realizar esfuerzos sostenidos durante años, en los planos nacional, zonal y mundial». Bien es cierto que, al igual que ha sucedido con las minas antipersonal, se han movilizadas numerosas ONGs⁴⁴ y el seguimiento de la situación es efectuado por centros y universidades de todo el mundo, interesados en el análisis y resolución de los conflictos armados y en asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales.

Un presupuesto básico para lograr el control es marcar y registrar las armas, pero en lo tocante a las armas pequeñas es una tarea muy difícil. Kofi Annan apunta el dato de que estas armas suman casi 500 millones, suficiente para tener un arma por cada 12 personas en la tierra. En las Naciones Unidas existe un registro de armas convencionales pero todavía habrá que esperar mucho tiempo para disponer de esa herramienta en lo que se refiere a las armas pequeñas, con excepción de los MANPADS. Un paso prometedor en ese camino lo da la Asamblea General por Resolución 58/241 de, de 23 de diciembre de 2003, cuando decidió establecer un grupo de trabajo encargado de negociar un instrumento internacional que permitiera a los Estados identificar y rastrear las armas pequeñas ilícitas.

El “Small Arms Survey”, un proyecto del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra, en su informe del año 2004⁴⁵ llama la atención sobre la peligrosidad para la aviación civil que tienen los Misiles antiaéreos portátiles o MANPADS. Hasta la fecha, han habido pocos esfuerzos internacionales para controlar su proliferación. Los Estados que actualmente están involucrados en intervenciones militares están aunando esfuerzos para implementar el control de MANPADS. Es importante, señala el informe, la iniciativa que Rusia tomó en el 2003, de acordar con 10 miembros de la Federación de Estados Independientes el que se notificasen las transferencias de MANPADS. Por su lado, Los países del G8 acordaron en junio de 2003 la implementación de una cantidad de medidas para prevenir la adquisición de MANPADS

⁴⁴ Podemos citar entre otras:

Norwegian initiative on small arms transfers (NISAT). <http://www.nisat.org/>.

International action network on small arms (IANSA). <http://www.iansa.org/>.

Arms control association. (ACA) <http://www.armscontrol.org/>.

Stockholm International Peace Research Institute. (SIPRI) <http://web.sipri.org/>.

⁴⁵ Small arms survey 2004. Derechos en riesgo <http://www.smallarmssurvey.org/Yearbook%202004/Spanish%20press%20por%2010020kit/SAS%20press%20por%2010020release%20sp%202004.pdf>.

por terroristas y en octubre de 2003, básicamente bajo el comando de los Estados Unidos, la Cooperación Económica del Asia-Pacífico se comprometió a reforzar el control sobre la producción, exportación e inventarios. Uno de los cambios más significativos fue la incorporación de los MANPADS al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.

Otra complicación es la fluidez y facilidad con la que se puede cambiar el usuario final de forma que el comercio lícito de armas puede convertirse en ilícito y de paso, si es el caso, burlar un embargo de Naciones Unidas. El comercio ilícito de armas pequeñas es un gran negocio para los traficantes, que no pagan impuestos ni derechos de aduana, y el margen de beneficios es inmenso. El peligro se agrava por el hecho de que la magnitud de la oferta abarata cada vez más las armas pequeñas; en algunas zonas del mundo, un fusil de asalto AK-47 puede comprarse por un saco de maíz, es decir, por 20 ó 30 euros. También hay una relación innegable entre las armas pequeñas y el tráfico de estupefacientes, lo que entraña una amenaza añadida para la seguridad. Esta actividad la sustentan las organizaciones delictivas que trafican con ambos productos, ya que las armas se intercambian por estupefacientes, o viceversa.

Un registro de Brokers se hace imprescindible aunque lo deseable sería que las transacciones se hicieran directamente entre Gobiernos. La UE cuenta con un Código de Conducta desde el año 1998 que proporciona criterios e indicadores para autorizar o denegar la venta de armas pequeñas ⁴⁶. Ningún gobierno debería autorizar transferencias de armas cuando exista peligro evidente de que ese material puede ser utilizado por el posible receptor para cometer: abusos graves contra los derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad. Además, los gobiernos deberían garantizar que la circulación y el uso de armas estuvieran estrictamente limitados en virtud de las normas de derechos humanos de la ONU y del Derecho internacional humanitario ⁴⁷.

⁴⁶ Véase texto completo del código de conducta en http://www.msf.es/3_3_5.asp y en <http://europa.eu.int/>.

La OSCE publicó el año 2003 un manual de prácticas recomendadas sobre determinados aspectos relacionados con el control de las armas pequeñas y armas ligeras. http://www.osce.org/documents/fsc/2003/12/1874_es.pdf.

⁴⁷ El CICR formuló en su informe del año 1999, ya citado, unas propuestas de restricciones basadas en el respeto del Derecho internacional humanitario.