

LAS MINAS ANTIPERSONAL: ¿EL PRINCIPIO DEL FIN?

María José CERVELL HORTAL

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. LA CONVENCIÓN SOBRE ARMAS CONVENCIONALES (1980) Y SU PROTOCOLO II ENMENDADO (1980, 1996).— III. EL PROCESO DE OTAWA.— IV. LA CONVENCIÓN DE OTAWA: 4.1. Definición de minas antipersonal. 4.2. Prohibiciones. 4.3. Obligaciones. 4.4. Medidas de cumplimiento y aplicación: A. *Cooperación y asistencia*. B. *Información*. C. *Cumplimiento*. 4.5. Arreglo de controversias. V. IMPLICACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO.— VI. LA POSTURA ESPAÑOLA ANTE LAS MINAS ANTIPERSONAL. VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de marzo de 1999 entró en vigor la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*¹, de 18 de septiembre de 1997, tras haber depositado Burkina Faso el cuadragésimo instrumento de ratificación². Culminaba así un largo proceso (conocido como *proceso de Otawa*) que comenzó en esta ciudad en octubre de 1996. Las disposiciones de la Convención están en vigor desde esa misma fecha también para España, tras su ratificación el 19 de enero de 1999.

Las minas antipersonal, al menos tal y como hoy las conocemos, empezaron a proliferar en la Segunda Guerra Mundial. Su éxito ha sido tal que se calcula su número en 110 millones, esparcidas por 64 países del Planeta³. Son

1. Conocido como Tratado de Otawa. B.O.E. de 13 de marzo de 1999.

2. Tal y como exige el artículo 17.1 del Convenio.

3. Datos en la URL <<http://www.unicef.org/sowc96pk/hidekill.htm>>. Entre los países con mayor número de minas en su territorio figuran: Bosnia Herzegovina, Camboya, Croacia, Egipto, Iraq, Afganistán, Angola, Irán y Ruanda.

medios de combate a los que recurren por igual Estados *ricos y pobres*, fundamentalmente, a causa de su módico precio –que oscila entre 3 y 10 dólares– y de la facilidad de su empleo⁴.

El objetivo de este tipo de minas no es tanto aniquilar al adversario como restringir y retardar su libertad de maniobra y su característica principal es que el afectado es su propio verdugo: las minas explotan, si no en todos, sí en la mayoría de casos, fortuitamente debido a la actuación de la propia víctima⁵. Constituyen, además, un serio peligro para la población civil, calculándose que causan 800 muertes al mes, junto con numerosos heridos. Las minas, como algún autor ha señalado, son eficaces las 24 horas⁶, desmoralizan al adversario y son fáciles de transportar. Todo ello unido, como antes apuntaba, a su bajo coste⁷, explica claramente las reticencias que, durante años, han existido para proscribir su empleo. Es más, estas minas continúan siendo un gravísimo factor de riesgo aún tras el fin de las hostilidades, pues las zonas minadas se transforman en terrenos inhabitables, en los que se hace imposible cualquier actividad de cultivo.

Los primeros intentos de restringir su empleo se remontan a 1979, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas, tras la Conferencia Diplomática que culminó en la firma de los *Protocolos Adicionales a las Convenciones de Ginebra de 1949* (1977)⁸ decidió, animada por los logros obtenidos en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, convocar una Conferencia sobre prohibición y restricción del uso de determinadas armas convencionales, incluidas las minas terrestres. En efecto, la *Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*⁹ dedicaba su Protocolo II a las minas, armas trampa y otros artefactos.

4. Además, las minas no sólo resultan útiles en tiempos de conflicto armado; también lo son, sembradas en fronteras inestables, en tiempo de paz, actuando como instrumentos disuasorios ante posibles avances de poblaciones vecinas.

5. La carga de 10-250 gramos de explosivo que suele contener un mina detona bajo una presión de entre 0'5 y 50 kilos (Banning antipersonnel mines: the Ottawa Treaty explained, <http://www.icrc.org>)

6. CAFLISCH, L. y GODET, F.: "De la réglementation à l'interdiction des mines antipersonnel", *Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen*, 1998, 1, pp. 1-50 (en concreto, p. 6).

7. Que contrasta con lo costoso (entre 300 y 1000 dólares) que resulta desmontarlas.

8. *B.O.E.* de 26 de julio de 1989.

9. Ginebra, 10 de octubre de 1980. *B.O.E.* de 14 de abril de 1994.

II. LA CONVENCIÓN SOBRE ARMAS CONVENCIONALES (1980) Y SU PROTOCOLO II ENMENDADO (1980, 1996)

El empleo de las minas antipersonal supone una seria violación de algunos de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario. En efecto, no respetan la obligación que tienen las partes de no elegir de manera ilimitada los medios de combate empleados (art. 22 del Reglamento anejo a la IV Convención de la Haya de 1907), causan males superfluos y sufrimiento innecesario (art. 32-e del mismo reglamento y art. 35.2 del Protocolo Adicional I a las Convenciones de Ginebra, de 1977), y no respetan la obligación de distinguir entre objetivos militares y civiles (art. 48 del citado Protocolo I).

Por esta razón, eran varias las voces que defendían su prohibición situándose en la óptica de las normas consuetudinarias del Derecho Internacional Humanitario; sin embargo, lo cierto es, creo, que ni la práctica ni la *opinio iuris* de los Estados (la inmensa mayoría de los cuales ha recurrido frecuentemente a las minas antipersonal) permitían barajar esa posibilidad. La prohibición debía, por tanto, asentarse en instrumentos jurídicos escritos, claros y sólidos.

El primer texto legal que supone una restricción importante de las minas es el Protocolo II a la Convención sobre Armas Convencionales de 1980, anteriormente citado, que prohibía emplear minas "contra la población civil como tal o contra personas civiles" (art. 3.2) o emplearlas indiscriminadamente (art. 3.3). Sin embargo, el Protocolo no dedicaba ningún artículo de manera específica a las minas antipersonal (contrariamente a lo que haría posteriormente el art. 4 del Protocolo II enmendado); otra laguna grave radicaba en la inexistencia de una obligación de limpieza, remoción o destrucción de las minas tras el cese del conflicto en cuestión (que ya el artículo 10 del nuevo Protocolo sí recoge¹⁰).

Pronto se hizo patente la necesidad de completar este Protocolo y, así, diez años después de su entrada en vigor (1983)¹¹, Francia auspició una conferencia de revisión con un objetivo claro: reforzar la prohibición de las minas

10. Véase, sobre el tratamiento que de las minas hace la Convención sobre armas convencionales (1980), KALSHOVEN, F.: "*Arms, armaments and international law*", *Recueil des Cours*, 1985, II, vol. 191, pp. 183-342 (en concreto, pp. 253-256).

11. Según el art. 8.

antipersonal del Protocolo II. Los fallos fundamentales de la Convención de 1980 eran los siguientes:

- No se aplicaba a conflictos armados internos (en los que, precisamente, proliferaba este tipo de armamento).
- No se estipulaban obligaciones para la remoción de minas.
- No se prohibía el uso de minas no detectables.
- Las previsiones acerca de las minas que se activaban a distancia eran escasas.
- No existía ningún mecanismo de verificación¹².

Debido a estas importantes lagunas, la Convención de 1980 tuvo escaso (o nulo) efecto en las minas antipersonal. La Conferencia de revisión¹³ que tuvo lugar del 25 de septiembre al 13 de octubre de 1995 en Viena se marcó como objetivos claves sanar estas deficiencias¹⁴. Finalmente, el Protocolo II enmendado vio la luz el 3 de mayo de 1996¹⁵. La reforma permitió, entre otros, los siguientes logros:

- El Protocolo se aplica (ahora sí) a los conflictos internos (art. 1.2).
- Cada Parte Contratante es responsable de la limpieza, retirada o destrucción de las minas que haya empleado (art. 3.2), al mismo tiempo que se refuerzan las reglas relativas a detectabilidad y limpieza, existiendo, además, la obligación de señalar convenientemente los campos de minas.
- Prohibición de minas antipersonal no detectables (art. 4).
- Ampliación de las disposiciones previstas para minas lanzadas a distancia (art. 6).

12. "Extract from UNIDIR Newsletter, nº 28/29. Land Mines: a critical examination of existing legal instruments", DOSWALD BECK, L. y HERBY, P. (en <http://www.icrc.org>).

13. Sobre la misma, véase GOLDBLAT, J. : "Land-mines and blinding laser weapons: the inhumane Weapons Convention Review Conference", *SIPRI Yearbook*, 1996, pp. 753-764.

14. Al respecto, CAFLISCH, L. y GODET, F. (*op.cit.* nota 6), p. 19. También, The issues-The ICRC's position (*International Review of the Red Cross*, nº 307, disponible en la dirección <http://www.icrc.org>). El Comité Internacional de la Cruz Roja invitaba a todos los Estados a procurar que la Conferencia fuera un éxito. Por otro lado, el Comité declaraba también que "the only clear and effective manner of ending the suffering inflicted on civilians by anti-personnel landmines is their total prohibition".

15. *B.O.E.* de 10 de noviembre de 1998. El Protocolo entró en vigor el 3 de diciembre de 1998.

— Prohibición de transferir minas a Estados no partes en el Protocolo II.

Pese a todo, ningún artículo del Protocolo II recogía la prohibición total y absoluta de las minas antipersonal¹⁶. Por otra parte, una de las críticas formuladas al Protocolo II originario, la carencia de un método de verificación eficaz, seguía sin resolver. Quedaba claro, por tanto, que la lucha contra las minas antipersonal debía continuar¹⁷.

III. EL PROCESO DE OTAWA

Pese a que las disposiciones del Protocolo Adicional II –originario y enmendado– anexo a la Convención de 1980 habían supuesto un cierto avance en el control del empleo de las minas antipersonal, lo cierto es que éste resultaba aún pobre. La solución más fiable para poner fin a los daños causados por las minas antipersonal consistía, sin duda, en su total prohibición. La Asamblea General de las Naciones Unidas así lo reconocía cuando en su resolución 49/75 D, de 15 de diciembre de 1994, aludía a "the ultimate goal of the eventual elimination of anti-personnel land mines as viable...".

En la campaña para la eliminación de las minas antipersonal fueron las asociaciones de carácter humanitario y las ONGs quienes, una vez más, tomaron la iniciativa. De hecho, en abril de 1993, la Cruz Roja acogió un Symposium (en Montreux, Suiza) sobre este tipo de armamento, que pretendía analizar las consecuencias de su uso y lograr remedios para aliviar el sufrimiento de los afectados. A partir de aquí se inició una gran campaña de concienciación sobre los terribles efectos de las minas antipersonal y acerca de la necesidad de su prohibición. Estos esfuerzos comenzaron a dar sus frutos, siendo varios los foros y conferencias internacionales que se organizaron para discutir el tema. La primera recompensa al trabajo realizado se manifestó con la concesión del Premio Nobel de la Paz de 1997 a la ICBL (*International Campaign to Ban Landmines*); la segunda, con la aceptación del Banco Mun-

16. Tan sólo se habla de "restricciones generales" (art. 3) o de "restricciones del empleo de minas antipersonal" (arts. 4 y 5).

17. Con todo, a fecha de 5 de febrero de 1999, sólo 31 Estados habían ratificado el Protocolo II, con ausencias tan significativas como la de Estados Unidos, Reino Unido, Federación Rusa, Bosnia o Iraq (que ni siquiera es parte de la Convención de 1980).

dial de financiar la limpieza de minas, en agosto de 1997¹⁸; la culminación llegó con la firma de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonal y sobre su destrucción* (1997).

El proceso de Ottawa hunde sus raíces en la Conferencia Internacional de Estrategia (celebrada en esta ciudad del 3 al 5 de octubre de 1996), convocada a instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores Canadiense el 3 de mayo de 1996, en la Sesión Final de la conferencia de Revisión de la Convención de Armas Convencionales como respuesta a los escasos avances conseguidos en el campo de las minas antipersonal. De esta manera, la conferencia de Ottawa, primer encuentro formal de Estados, marcó un hito en el proceso de prohibición de este armamento, siendo cincuenta los países que acudieron a la llamada del Gobierno de Canadá, además de varios organismos gubernamentales y no gubernamentales. El *Grupo de Ottawa* se marcó como objetivos¹⁹:

- Prohibir y eliminar las minas antipersonal.
- Incrementar los recursos para la limpieza de minas y la asistencia de víctimas.
- Reducir y acabar con el uso de minas antipersonal.
- Solicitar una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamando a la prohibición total²⁰.
- Promover iniciativas regionales a favor de la prohibición.

La maquinaria se había puesto así en marcha y se convocó a los participantes a una nueva reunión en diciembre de 1997, que se perfilaba como crucial y definitiva en la prohibición de las minas antipersonal²¹.

18. LACHOWSKI, Z.: "The ban of anti-personnel mines", *SIPRI Yearbook*, 1998, pp. 545-558 (en p. 57).

19. HERBY, P.: "1997: the year of a treaty banning anti-personnel mines?", *International Review of the Red Cross*, n° 317, pp. 192-197 (en la dirección <http://www.icrc.org>).

20. De hecho, se consiguió, pues la Resolución 51/45 S de 10 de diciembre de 1996 (157 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones) exhorta a los Estados a que "procuren decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersonal con miras a terminar las negociaciones lo antes posible".

21. Algún autor ha calificado a todo este proceso de *atípico*, por tres razones: en primer lugar, por su rapidez (poco más de un año); en segundo lugar, por su marco, ya que se desarrolló fuera de los foros multilaterales tradicionales; y en tercer lugar, por el importante papel que tuvieron las ONGs (BETTATI, M: "La

Pero, al mismo tiempo, se celebraron multitud de conferencias, reuniones y foros, unas integradas en el denominado Proceso de Ottawa y otras que transcurrieron de forma paralela, aunque abocadas todas ellas a un mismo fin: advertir sobre los peligros de las minas antipersonal y proceder a su control, destrucción y prohibición.

En la primera de estas reuniones integradas en el Proceso de Ottawa, que tuvo lugar en Viena, del 12 al 14 de febrero de 1997, participaron 111 Gobiernos, Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL), y marcó las directrices del borrador (según el proyecto del Gobierno austríaco) de la futura Convención para la prohibición de las minas antipersonal²². La ciudad de Bonn acogía dos meses después el Encuentro Internacional de Expertos (24-25 de abril de 1997), en el que se trataron temas relativos a verificación y procedimientos de control. Bruselas fue el lugar escogido para la Conferencia Internacional para una prohibición global de las minas antipersonal (24-27 de junio de 1997), en la que 97 Estados firmaron la *Declaración de Bruselas*, de apoyo al ya tercer texto de la Convención. Fue éste, por tanto, el que se presentó en la Conferencia Diplomática de Oslo (1-19 de septiembre de 1997) para su negociación y aprobación²³.

Al mismo tiempo que estas iniciativas enmarcadas en el Proceso de Ottawa tenían lugar, algunas otras, auspiciadas por la Cruz Roja, la ICBL u organismos nacionales aportaban también su granito de arena y llevaban a cabo una nada desdeñable campaña de concienciación pública²⁴.

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction" (Ottawa, 18 septembre 1997), *Annuaire Française de Droit International*, vol. XLIII, 1997, pp. 218-226; en concreto, p. 219).

22. El 14 de marzo de 1997, el Gobierno austríaco presentaría el segundo proyecto de Convención, que ya varió poco del tratado final (MASLEN, S. y HERBY, P.: "Prohibición internacional de las minas antipersonal. Historial y negociación del Tratado de Ottawa", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 148, 1998, pp. 747-770; en concreto, p. 751).

23. El éxito de esta Conferencia, se debe, según los autores anteriormente citados (p. 753), a muchos factores "de los cuales la creación y el mantenimiento de la necesaria voluntad política, así como de la continua atención de los medios informativos (...), tienen una importancia evidente".

24. Que, seguramente, fortaleció y agilizó el Proceso de Ottawa. Entre algunas de estas iniciativas, destacan:

IV. LA CONVENCIÓN DE OTAWA

La Conferencia Diplomática de Oslo aprobó el 18 de septiembre de 1996 la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y su destrucción*, que estaría abierta a la firma a todos los Estados del 3 al 4 de diciembre de 1997 en Ottawa, y en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York, a partir del 5 de diciembre de 1997²⁵.

En el Preámbulo, los Estados Parte se muestran especialmente concienciados con el sufrimiento y las muertes que causan las minas antipersonal²⁶ e instan a todos los Estados a adherirse a la Convención y seguir trabajando en ella.

4.1. *Definición de mina antipersonal*

La definición del concepto de mina antipersonal ha supuesto una variación del que en su día ofreció el Protocolo II enmendado²⁷. Éste entendía por mina antipersonal "toda mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona y que incapacite, hiera o mate a una o más personas" (art. 2.3).

— Cuarta Conferencia Internacional de ONGs sobre minas terrestres: hacia una África del Sur libre de minas (25-28 de febrero de 1997, Maputo), promovida por la Campaña de Prohibición de Minas Terrestres de Mozambique.

— Encuentro de ONGs sobre asistencia de víctimas (8-9 de marzo de 1997, Tokyo).

— Seminario sobre minas antipersonal y sus implicaciones humanitarias (7 de marzo de 1997, Budapest), auspiciado por la comisión de Refugiados del Consejo de Europa y la Cruz Roja Internacional.

— U.S.A Landmines Day (16 de mayo de 1997, Washington D.C.), convocado por la Campaña de Prohibición de Minas Terrestre de Estados Unidos.

— Etc.,... (en INTERNET: <http://www.icrc.org>).

Incluso, la Asamblea General de la OEA (Organización de Estados Americanos) aprobó una Resolución en junio de 1996, llamando a la prohibición global de minas antipersonal y al establecimiento de una zona libre de minas antipersonal en América.

25. Tal y como contempla el art. 15.

26. Párrafos 1 y 3. También resalta los principios humanitarios (párrafos 8 y 11).

27. El Protocolo II originario ofrecía una definición de mina en general, pero no de mina antipersonal.

El empleo de la palabra *primordialmente* se convirtió en el eje de la polémica, siendo víctima de diversas críticas, al entenderse que, con esta ambigua redacción, no se consideraban incluidas en el concepto las denominadas *minas híbridas*, que poseen a la vez características de las minas antipersonal y de las minas contracarro.

De esta manera, en el segundo proyecto del Tratado se eliminó el término. Asimismo, en la segunda parte del artículo 2 de la Convención se concreta que "las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal", excepción que obedece, sin duda, a las declaraciones interpretativas que varios Estados formularon al Protocolo II enmendado por las que expresamente excluían de la categoría de minas antipersonal a este tipo de minas²⁸.

Uno de los Estados que presentó más batalla en lo relativo a la definición fue Estados Unidos, que pretendía exceptuar de la Convención las minas antipersonal contenidas en los sistemas de armas mixtos²⁹. De hecho, esta discrepancia fue uno de los motivos principales que le impulsaron a no adherirse a la Convención.

4.2. *Prohibiciones*

De acuerdo con el artículo 1 de la Convención, los Estados parte se comprometen a "nunca":

- a) Emplear minas antipersonal.
- b) Desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, construir o transferir³⁰ a cualquiera, directa o indirectamente, minas antipersonal.

28. Así, Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Suecia, Suiza y Sudáfrica.

29. En efecto, este Estado protege sus minas contracarro frente a posibles manipulaciones combinándolas con minas antipersonal. Como estas minas están provistas de dispositivos de autodestrucción y autodesactivación, Estados Unidos pretendía que, al no presentar riesgo para la población civil, se excluyeran del ámbito de aplicación del Convenio, propuesta que fue rechazada (CAFLISCH, L. y GODET, F.: *op. cit.* (nota 6), pp. 24-25). Resulta, en cierto modo, lógico, puesto que las minas contracarro están diseñadas para detonarse bajo un peso bastante superior al de una persona.

30. El propio Convenio define qué debe entenderse por transferencia en el art. 2.4.

c) Ayudar, estimular o inducir, de una manera u otra, a cualquiera a participar en una actividad prohibida a un Estado parte (...).

Este artículo era el objetivo principal de la convención. Sin duda, se trata de una prohibición ambiciosa en la que no sólo se prohíbe la utilización de este tipo de minas³¹, sino también su desarrollo, producción, almacenamiento o transferencia, yendo, pues, mucho más allá que el Protocolo II enmendado, que sólo prohibía las minas antipersonal no detectables (art. 4) o, en una fórmula tan genérica como indeterminada, las minas que contravinieran los principios del Derecho Internacional Humanitario (prohibición de causar males superfluos o sufrimiento innecesario, obligación de respetar a la población civil ...).

Existen dos excepciones al almacenamiento o transferencia de minas, previstas en el artículo 3. De una parte, podrá conservarse o transferirse una cantidad (la "mínima absolutamente necesaria", dice el Convenio) para el estudio e investigación de técnicas de detección, limpieza o destrucción; de otra, se permite la transferencia de minas si va encaminada, precisamente, a su destrucción.

En la Conferencia de Oslo, Estados Unidos propuso otra excepción a las prohibiciones del artículo 1, referente a las "actividades realizadas en apoyo al mando de las Naciones Unidas o a su sucesor, por un Estado parte participante en ese mando, donde el mando de las Naciones Unidas hubiera concertado un acuerdo de armisticio militar"³². Tal precisión, de aspecto inocente y bienintencionado, obedecía en realidad a intereses particulares de Estados Unidos en el territorio de Corea, zona en la que la presencia de minas constituye, según parece, un componente irrenunciable de un sistema *efectivo* de defensa³³.

31. Para BETTATI (*op. cit.*, nota 21, p. 221), tan sólo es comparable a la que figura en la Convención de armas químicas de 1993.

32. APL/CW.8, 1 de septiembre de 1997.

33. De hecho, el presidente CLINTON declaró el 16 de mayo de 1996 que Estados Unidos acabaría con la utilización de minas terrestres no autodestructivas y destruiría sus almacenamientos actuales en 1999, pero con una excepción: la Península de Corea. (en LACHOWSKI, Z.: "Conventional Arms Control", *SIPRI Yearbook*, 1997, pp. 495-501; en concreto, p. 497).

4.3. Obligaciones

De acuerdo con el artículo 1.2, cada Estado parte "se compromete a destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal de conformidad con lo previsto en esta Convención". Esta obligación se materializa en dos compromisos:

a) Destrucción de todas las existencias de minas antipersonal que el Estado posea o estén bajo su jurisdicción. La Convención da, como fecha, "lo antes posible" o, a más tardar, en un plazo de 4 años desde la entrada en vigor (art. 4)³⁴.

b) Destrucción de las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas³⁵ bajo su jurisdicción y control (art. 5). Este es otro de los logros fundamentales del Convenio y complementario de las obligaciones de destruir los arsenales de minas, que no tendrían sentido si a lo largo de todo el mundo siguieran existiendo campos de minas que amenacen a la población civil.

El plazo límite para proceder a la remoción de minas es de 10 años³⁶ (o "lo antes posible", dice el art. 5), prorrogable a 10 más, si así se solicita a la Reunión de Estados parte o a la Conferencia de Examen. La prórroga, ciertamente comprensible ante las dificultades o insuficiencias técnicas y económicas que sufren, precisamente, los Estados más afectados por las minas, se sujeta, sin embargo, a una serie de requisitos. Así, deben justificarse las razones para su concesión (medios disponibles, circunstancias que impiden llevar a cabo la limpieza, ... [art. 5.4]) y, en atención a las mismas, se concede o no. Se prevé, incluso, una renovación de la prórroga, que obedece, sin duda, a un intento de animar y facilitar, en el mayor grado posible, la labor de desminado a estos Estados.

Además, el artículo 5.2 obliga a las partes a esforzarse en identificar las zonas donde puedan existir minas y en identificarlas correctamente³⁷.

34. MASLEN y HERBY, *op. cit.* (nota 22), p. 759, señalan que el proyecto de texto austríaco original había previsto el plazo de un año prorrogable a otro más, que se rechazó por considerarlo poco realista.

35. Resulta destacable el hecho de que el artículo 2.5 entienda por zona minada no sólo aquella donde haya presencia de minas, sino también donde se *sospeche* su existencia.

36. El primer proyecto recogía el plazo de 5 años, con una prórroga de 2 más (MASLEN y HERBY, *op. cit.* nota 22), p. 760.

37. Las señalizaciones mínimas deben ser las contempladas en el anexo técnico del Protocolo II enmendado.

4.4. *Medidas de cumplimiento y aplicación*

A) *Cooperación y asistencia*

Los redactores del Proyecto de Convención eran plenamente conscientes de que las medidas impuestas serían de difícil consecución para los Estados que, necesitándolas más urgentemente por tener un elevado número de minas antipersonal en su territorio, menos podían hacerles frente por sus deficiencias económicas y técnicas. Por esta razón, el artículo 6 prevé un régimen específico que permite a los Estados parte “solicitar y recibir asistencia de otros Estados parte” (art. 6.1) lo que, sin duda, facilita la realización efectiva de los objetivos del Tratado y anima a los Estados a adherirse al mismo.

Las labores de cooperación y asistencia no se limitan a aspectos meramente técnicos y científicos, sino que prestan especial atención al cuidado y rehabilitación de víctimas de minas (art. 6.3). Además, la ayuda puede provenir, no sólo de los Estados parte sino también de organismos de Naciones Unidas, organizaciones regionales u otros foros gubernamentales o no gubernamentales.

Debe advertirse, en todo caso, que las obligaciones que asumen los Estados parte, de “facilitar el intercambio más completo posible de equipo, material e información científica y técnica” (art. 6.2), de proporcionar “asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica” (art. 6.3), de prestar “asistencia para las labores de limpieza...” (art. 6.4) o “para la destrucción de la existencia de minas...” (art. 6.5), o de “proporcionar información a la base de datos sobre la limpieza de minas establecida en el Sistema de las Naciones Unidas” (art. 6.6), van siempre acompañadas de fórmulas, si se me permite decirlo así, un tanto *blandas* (“cada Estado parte que esté en condiciones de hacerlo...”)

B) *Información*

El artículo 7 de la Convención, bajo la rúbrica “Medidas de transparencia”, obliga a los Estados parte a la elaboración de una serie de informes dirigidos al Secretario General de las Naciones Unidas y orientados al seguimiento de las labores llevadas a cabo por cada Estado. En el informe deben incluirse aspectos como el número total de minas antipersonal existentes en el

LAS MINAS ANTIPERSONAL: ¿EL PRINCIPIO DEL FIN?

territorio, en qué zonas, los tipos, cómo se ha llevado a cabo la destrucción de las minas almacenadas, ...

Se trata, además, de una información que se actualizará anualmente y de la cual se dará cuenta al resto de los Estados parte (arts. 7.2 y 7.3).

C) *Cumplimiento*

La cuestión del sistema de verificación del cumplimiento del Tratado de Ottawa fue una de las que suscitó mayor número de debates. La polémica arrancaba del hecho de que, tratándose de un Tratado concebido como de Derecho Internacional Público y no de desarme, la verificación *intrusiva* propia de esta última categoría no parecía la más adecuada³⁸. Por eso se optó por un mecanismo de control *suavizado*, que prevé controles dentro de los territorios del Estado sospechoso de no haber cumplido con sus obligaciones, pero que potencia también la consulta y la cooperación (art. 8.1) en un nuevo intento, sin duda, de que la inclusión de requisitos no muy estrictos animara a la adhesión del mayor número de Estados posible.

De esta manera, si un Estado no quedara conforme, tras una ronda de consultas, acerca de un posible incumplimiento puede presentar una Solicitud de Aclaración al Estado sospechoso, que deberá remitir toda la información oportuna al Estado solicitante (art. 8.2). Si no se recibe respuesta o ésta es insatisfactoria, se abren tres vías:

— Sumisión de la cuestión a la siguiente Reunión de Estados Parte (art. 8.3).

— Solicitar el ejercicio de los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas (art. 8.4).

— Convocar una Reunión Extraordinaria de los Estados parte (art. 8.5).

38. Fue este el tema que centró los debates de la Reunión de Expertos de Bonn (24-25 de abril de 1997). CAFLISCH, L y GODET, F. (*op. cit.* nota 6, p. 30), han resaltado que esta idea resulta además afianzada por el hecho de que “les MAP [minas antipersonal] sont des armes principalement défensives, dont la possession ne menace pas directement la sécurité des pays voisins”. MASLEN, S y HERBY, P. (*op. cit.*, nota 22, p. 750) recogen que el Comité Internacional de la Cruz Roja recordó a los Estados “que otras normas anteriores de derecho humanitario por las que se prohíbe el empleo de armas específicas se han aplicado sin mecanismo de verificación , y ello no ha impedido que sean ampliamente respetadas”.

Si sigue siendo necesaria una mayor aclaración, la Reunión de Estados Parte o la Reunión Extraordinaria, en su caso, “autorizará una misión de determinación de hechos”, pudiendo incluso nombrarse una misión de nueve expertos, que se desplazará al territorio del Estado sospechoso de incumplimiento. A la vista del informe presentado, se podría solicitar a éste que tome medidas para resolver el asunto (art. 8.18) o, incluso, se puede sugerir a los Estados parte afectados “modos y maneras de aclarar aún más o resolver el asunto bajo consideración, incluido el inicio de procedimientos apropiados de conformidad con el Derecho Internacional” (art. 8.19)³⁹.

Junto a estas medidas, se prevén otras, ya a nivel interno, ya que los Estados parte adoptarán “las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, incluyendo la imposición de sanciones penales” (art. 9). Suiza, incluso, hubiera querido llegar más lejos, añadiendo la obligación de extraditar a la persona a otro Estado parte o conducirla a un tribunal internacional”⁴⁰.

4.5. *Arreglo pacífico de controversias*

El empeño que pone la Convención en promover la cooperación entre los Estados parte, como vía más rápida para enfrentarse a las minas antipersonal, se refleja también en el sistema de arreglo pacífico de controversias.

39. Estas medidas no se concretan más, pero algún sector (CAFLISCH, L. y GODET, F.: *op cit.*, nota 6, p. 31,) ha aventurado que “... il pourrait s’agir de propositions de sanctions adressées au Conseil de Sécurité des Nations Unies”.

40. Proposición de 9 de septiembre de 1997, APL/CW.42/Rév.1. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional, en su art. 8, b), xx), califica de crimen de guerra al empleo de “armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho humanitario internacional de los conflictos armados...”, con lo que podría entenderse que las minas antipersonal estarían incluidas. Pero esta disposición se condiciona a las armas o proyectiles que estén incluidas en un anexo del Estatuto, en virtud de una enmienda que, en su momento, se apruebe; es decir, teniendo en cuenta las disposiciones del mismo (arts. 121-123), como mínimo siete años después de la entrada en vigor del Estatuto. El texto del mismo puede consultarse en Actualidad penal, Legislación, n° 2, suplemento especial, referencias 35 a 45, ref. n° 35. Para un comentario sobre las armas cuyo uso implicaría un crimen de guerra, según el Estatuto, véase, entre otros, ARSANJANI, M.H.: “The Rome Statute of the International Criminal Court”, *American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, n° 1, pp. 22-43 (en concreto, pp. 34-35).

LAS MINAS ANTIPERSONAL: ¿EL PRINCIPIO DEL FIN?

El art. 10 establece que los Estados parte “se consultarán y cooperarán entre sí para resolver cualquier controversia que pueda surgir en relación con la aplicación e interpretación de esta Convención”. La Reunión de los Estados parte tiene también aquí un papel relevante, en cuanto el art. 10.2 la faculta a “contribuir a la solución de las controversias por cualesquiera medios que considere apropiados”.

Los medios de resolución de conflictos son, tal y como se desprende del citado artículo, un tanto *suavecitos*, debiéndose, en parte, tal circunstancia, a que los mecanismos de verificación y control se regulen –tal y como, de hecho, incluso contempla el art. 10.3- en un artículo aparte (art. 8: Facilitación y aclaración del cumplimiento).

IV. IMPLICACIONES DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La Convención de Ottawa, aunque encaminada a destruir y prohibir un tipo concreto de armas –las minas antipersonal– no es, en contra de lo que pudiera parecer, un Tratado de desarme en sentido estricto⁴¹, sino de Derecho Internacional Humanitario. Ya en el Preámbulo, como anteriormente he señalado, los Estados parte dejan claro que su intención es acabar con el sufrimiento y las muertes que las minas antipersonal causan a la población civil⁴².

Son dos, principalmente, los principios estructurales de Derecho Internacional Humanitario violados con el empleo de las minas antipersonal:

— Prohibición de causar males superfluos y sufrimiento innecesario. Es cierto que, desde un punto de vista estratégico y militar, podría argumentarse que el empleo de minas resulta conveniente y necesario, incluso desde una perspectiva defensiva, pero esos mismos propósitos podrían lograrse con el

41. En esta línea, LACHOWSKI, Z.: *op. cit.* (nota 18), p. 557.

42. Con todo, este Preámbulo ha sido calificado de extraño (BETTATI, M.: *op. cit.*, nota 21, p. 220) por la proximidad en su redacción a una resolución de Naciones Unidas más que a un tratado internacional. Las razones estriban en la significación que los Estados querían dar a los once párrafos: unos preferían la forma de un compromiso convencional y, otros, la de una declaración desprovista de valor jurídico vinculante.

empleo de otros medios de combate⁴³. Además, y considero que es aquí donde radica la objeción principal, las minas antipersonal prolongan sus efectos más allá del tiempo de vigencia del conflicto armado: permanecen cuando la contienda ha finalizado y es entonces cuando las víctimas dejan de ser los combatientes, pasando a ser los civiles⁴⁴.

— Principio de distinción entre población civil y militar (art. 51 del *Protocolo II Adicional* a las Convenciones de Ginebra de 1949). Aquí, la violación resulta mucho más clara. Si el empleo de minas ha sido dirigido, en un principio, a objetivos militares, sus efectos revertirán, tarde o temprano, en la población civil. La cuestión se agrava si tenemos en cuenta que la gran mayoría de las minas actualmente desperdigadas por el planeta no cuentan con un dispositivo de autodesactivación o sus emplazamientos no están debidamente señalizados.

Pero las mutilaciones y muertes que causan las minas antipersonal no son sus únicos efectos. La presencia de minas genera un miedo psicológico continuo y la vuelta a la normalidad se hace más difícil cuando ni siquiera se puede volver a cultivar o a reconstruir zonas en las que se sospecha que existen minas. Como ya hemos señalado anteriormente, las labores de limpieza de minas resultan, además de costosas, arduas y lentas, si tenemos en cuenta que una persona sólo puede proceder a la limpieza de unos 20-25 m² al día.

43. Además, como han señalado DOSWALD-BECK, L. y HERBY, P.: *op. cit.* (nota 12): “the experience of war surgeons treating mine victims has been that some mine models inflict far more injury and death than others, although the same purpose is served”.

44. “The weapons issue: Statement of the ICRC at the United Nations General Assembly”, 51st session, 1996, 1 de noviembre de 1996, *International Review of the Red Cross*, nº 315, pp. 631-636 (en la URL <<http://www.icrc.org>>): un estudio llevado a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja concluye que “the limited military value of anti-personnel mines is far outweighed by their human, economic and social costs”.

V. LA POSTURA ESPAÑOLA ANTE LAS MINAS ANTIPERSONAL

España ratificó, el 19 de enero de 1999, el Convenio para la prohibición de las minas antipersonal de 1997. Este paso parecía ser el obligado tras la aceptación del Protocolo II el 19 de enero de 1998⁴⁵.

Ya en 1994, nuestro país había adoptado una moratoria sobre la exportación de minas antipersonal no detectables y no autodestructivas⁴⁶ y la prohibición de exportación a países no parte de la Convención de 1980⁴⁷. De hecho, el Secretario de Estado para la Defensa apuntó en su día que "... a pesar de considerar las minas antipersonal como un arma de legítima defensa, España se compromete a no utilizar este tipo de armas a no ser que se vea amenazada la seguridad nacional y la integridad territorial" y sólo aceptaría la total prohibición "... si ésta fuera universal y en el acuerdo figurasen como signatarios los países del Magreb"⁴⁸. El Gobierno también aseguró que "... ninguna empresa fabricante en España mantiene actualmente entre sus listados de productos minas antipersonal", si bien la empresa Explosivos Alaveses los incluía en 1993 y 1994 como productos susceptibles de ser utilizados⁴⁹.

De acuerdo con la postura adoptada por el Gobierno, se promulgó *la Ley 33/1998, de 5 de octubre, de prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar*⁵⁰, por la que se prohibía el empleo, desarrollo, producción, adquisición almacenamiento, conservación, transferencia o exportación de minas antipersonal (art. 2). Además, el Gobierno se comprometía a destruir todas las minas antipersonal almacenadas en un periodo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la ley (art. 3.1). Y así ha sido: nuestro país contaba con más de 800.000 minas almacenadas en polvorines de Zaragoza,

45. B.O.E. de 10 de noviembre de 1998.

46. De hecho, España amplió de manera indefinida la moratoria sobre la prohibición de minas antipersonales de carácter inteligente y no inteligente y su exportación. Con esta decisión se adelantó, incluso, a la acción europea adoptada por la U.E el 28 de noviembre de 1997, en virtud del art. J.3 del Tratado, por la que adoptaba una moratoria sobre la transferencia y la producción de minas antipersonal y una intensificación de los programas de desminado.

47. Que debería transformarse para incluir todo tipo de minas antipersonal y abarcar a todos los países, de acuerdo con la acción de la Unión Europea (*Revista Española de Derecho Internacional*, Crónica de la política exterior española, vol. XLIX, 1997, 2, p. 151).

48. B.O.C.G./S, serie I, nº 70, 29 de noviembre de 1996.

49. B.O.C.G./S, serie I, nº 215, 12 de mayo de 1997.

50. B.O.E. de 6 de octubre de 1998.

Albacete, Jaén y Córdoba, iniciándose ya su destrucción en junio de 1998, aunque reservando 10.000 para la instrucción de especialistas en desactivación (algo que resulta lógico) y en minado (algo que ya no lo es tanto). La operación de destrucción de las minas antipersonal se ha llevado a cabo con un coste de 600 millones de pesetas y, básicamente, tendrá lugar en el Polígono de *El Gordo* (Cáceres), a cargo de la empresa adjudicataria Fabricaciones Extremeña (FAEX).

Ya desde una perspectiva humanitaria, el Estado español se obliga a apoyar financieramente y a colaborar en actividades de desmantelamiento de minas en otros Estados y en programas de asistencia a víctimas (art. 6)⁵¹. De igual manera, se prohíbe cualquier medio de lanzamiento o dispersión de estas minas en el art. 4⁵². Sin duda, se estaba allanando así el camino para la ratificación del Tratado de Otawa; además, esta iniciativa legislativa suponía, como expresó algún parlamentario, “una ley con una carga pacifista sin precedentes en los últimos quince, veinte o treinta años”, en la que se conseguía acabar con algo antes impensable y se hacía, además, a través de la sociedad civil⁵³, colocándose, de hecho, nuestro país “a la vanguardia de la comunidad internacional”⁵⁴, ya que son escasos los países que cuenten a nivel interno con una ley de estas características.

En líneas generales, la postura española ante la Convención de Otawa ha sido bastante abierta. Si bien, como veíamos antes, en un principio subordinó la aceptación de la prohibición total de las minas antipersonal a que el Tratado fuera de carácter universal y lo firmaran los países del Magreb, el Gobierno dio luego un giro en su política, empeñándose, incluso, en los momentos iniciales, en figurar dentro del grupo de los cuarenta primeros Estados que

51. Al respecto, el Sr. MEYER PLEITE, del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, matizó que confiaba en que el Gobierno español no fuera “cicatero” al respecto y aportara los medios técnicos suficientes para colaborar con determinados países en el proceso de desminado. (DS/C, sesión plenaria nº 172, 17 de septiembre de 1998).

52. Art. 4: “Queda prohibido el empleo, desarrollo, producción, adquisición de un modo u otro, almacenamiento, conservación, transferencia o exportación a cualquiera, directa o indirectamente, de vectores específicamente concebidos como medio de lanzamiento o dispersión de minas antipersonal, y de armas de efecto similar especificadas en el Protocolo enmendado II de la Convención de 1980, así como de su tecnología”.

53. Sr. MEYER PLEITE, del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida (DS/C, sesión plenaria nº 172, 17 de septiembre de 1998).

54. Sr. IZQUIERDO JUÁREZ, del Grupo Parlamentario Popular (DS/C, sesión plenaria nº 172, 17 de septiembre de 1998).

firmaran el Tratado y contribuyendo así a su entrada en vigor⁵⁵. A última hora, sin embargo, no pudo ser así, teniendo que conformarse con ser el Estado sexagésimo segundo en ratificar la Convención.

Con todo, la tramitación de la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción* ha sufrido en las Cámaras una serie de vicisitudes que merecen ser señaladas. El Gobierno propuso, con fecha de 17 de septiembre de 1998, una declaración interpretativa (que no reserva, en cuanto resultan prohibidas por el art. 19 de la Convención) en relación al art. 1.1.c). A tal efecto, el SR. GARRIGUES FLÓREZ, Director General para las Naciones Unidas, la Seguridad y el Desarme, había comparecido ante el Congreso de los Diputados el 9 de septiembre de 1998, con la intención de explicar el sentido de la declaración que se pensaba introducir. La misma rezaba así: “En relación con la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, hecha en Oslo el 18 de septiembre de 1997, y abierta a la firma en Otawa el 3 de diciembre de 1997, el Reino de España entiende que la participación de las Fuerzas Armadas españolas o de nacionales españoles en actividades militares realizadas en combinación con las fuerzas armadas de países que no son Estados Parte de la convención, no supone una contravención del art. 1.1.c) sobre la necesidad de no ayudar, estimular, o inducir a participar en una actividad prohibida por la Convención”⁵⁶.

Las razones que empujaron al Gobierno a promover esta declaración (como ya se habrá adivinado y como el propio Sr. GARRIGUES explicó) obedecían al hecho de pertenecer España a una alianza militar –la OTAN– que podría obligarla a participar en operaciones junto a Estados no parte en la Convención que sí estarían, por tanto, autorizados a emplear minas antipersonal. Lógicamente, se estaba pensando, sobre todo, en Estados Unidos, pero también en Turquía y en Grecia (esta última, aunque sí la firmó el 3 de diciembre de 1997, no se muestra muy dispuesta, de momento, a ratificarlo)⁵⁷.

55. Véase, por ejemplo, lo manifestado de nuevo por el Sr. IZQUIERDO JUÁREZ (DS/C, Comisiones, nº 492, 24 de junio 1998). De hecho, el Tratado ha seguido el trámite parlamentario de urgencia.

56. En *BOCG/CG*, serie A, nº 244, p. 1.

57. Entre los problemas principales que, según el Sr. GARRIGUES, se planteaban, figuraban los siguientes:

— La Convención prohíbe los sistemas mixtos, anticarro-antipersonas, que algunos aliados no sólo poseen, sino que piensan seguir utilizando.

La declaración interpretativa levantó, con todo, las críticas de un gran número de palamentarios. Así, el Sr. NAVAS, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, subrayó que, de los 19 de miembros de la OTAN, sólo dos no habían firmado, con lo que no parecía éste un número suficiente para ejercer presión sobre los demás. Además, la declaración “contraviene el espíritu de Otawa, interrumpe el compromiso del gobierno español con la sociedad civil, con todo el conjunto de ONGs, con el conjunto de ciudadanos que se movilizaron...”.

Estas posturas volvieron a manifestarse en las Cortes Generales el 8 de octubre de 1998 con motivo de las enmiendas que se presentaron a la declaración interpretativa⁵⁸, en las que, de nuevo, se puso de relieve que la declaración vulneraba el “espíritu y letra de los Tratados de Oslo y Otawa, incumple el compromiso del Gobierno con la sociedad española y desoye la voluntad unánime del Congreso”. Es más, se llegó a afirmar que la declaración no era sino una reserva disfrazada⁵⁹. También se propuso, para paliar los efectos de la declaración el añadir determinadas precisiones. Así, el Grupo de Izquierda Unida proponía adjuntar *in fine*: “salvo que dichas fuerzas armadas hagan uso en las operaciones conjuntas de tales armas” y el Grupo Socialista: “prohibida por la Convención, siempre que el planteamiento y ejecución de dichas operaciones no implique el uso de minas antipersonal.

Con todo, estas propuestas de modificación no fueron consideradas, algo lógico, en tanto en cuanto vaciaban de tal manera el contenido de la declaración que ésta no hubiera tenido sentido alguno. Se optó, pues, finalmente, por retirar la declaración interpretativa⁶⁰.

España adoptaba así un compromiso de algún modo más *intenso* respecto a las minas antipersonal (aunque podamos sospechar que la retirada obedecía, en cierta medida, a la creencia de que Estados Unidos terminaría firmando, tarde

— Se rompería la planificación aliada, que debe ser conjunta y combinada, sin que se permitan planificaciones separadas dentro de ella.

— Al obligar los aliados parte a prever sanciones legales, administrativas o penales para los individuos que incurran en acciones prohibidas por la Convención de Otawa, se está colocando a sus oficiales en unidades y Estados mayores multinacionales con participación de unidades y oficiales no parte en una situación potencialmente comprometida.

58. Cinco enmiendas, formuladas por el Grupo Mixto, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida y el Grupo Socialista (*BOCG*, serie C, nº 262-5, 8 de octubre de 1998).

59. Así lo hizo el Grupo Mixto.

60. *BOCG*, Serie C, nº 262-6, 23 de noviembre de 1998.

o temprano, el Tratado⁶¹). En contraposición, resulta curioso el que un Estado como Canadá, principal artífice y defensor a ultranza de la Convención, haya, sin embargo, mantenido una declaración en el mismo sentido y similar, por otra parte, a las de Australia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁶².

VI. CONCLUSIONES

La Convención de Ottawa supone, sin lugar a dudas, un avance considerable en el campo del Derecho Internacional Humanitario. Resulta destacable, en especial, la amplitud de las obligaciones establecidas: los Estados no sólo se comprometen a no emplear minas antipersonal (lo que ya hubiera resultado un logro decisivo), sino también a no desarrollarlas, producirlas, adquirirlas, almacenarlas, conservarlas o transferirlas.

Además, los redactores buscaron ir algo más allá, preocupándose, no sólo de evitar la utilización de minas en un tiempo futuro, sino esforzándose también en resolver la preocupación actual: las minas ya colocadas, que constituyen hoy, claro está, la esencia del problema. El Tratado, por tanto, se concibió, además de como una prevención para el *futuro*, como un intento de solución a los problemas del *presente*. Por esta razón, los Estados se obligan a destruir las minas colocadas en territorios bajo su jurisdicción o control.

El Tratado de Ottawa, como ya afirmamos, no es tampoco un mero Tratado de desarme. En efecto, prohíbe el empleo de un tipo de armamento, pero sus esfuerzos no se detienen ahí. La preocupación principal era la atención y el cuidado a las víctimas⁶³ y, por eso, la necesidad de cooperación y asistencia entre los Estados Parte se desprende de todos y cada uno de los artículos de la Convención. Más en concreto, su artículo 6.3 impone al Estado Parte que esté

61. De hecho, parece que, debido a la fuerte presión internacional, Estados Unidos se ha comprometido a firmar el tratado en el año 2005 (Diario *ABC*, 2 de marzo de 1999).

62. El texto de las citadas declaraciones puede consultarse en el *B.O.E.* de 13 de marzo de 1999.

63. MASLEN, S. y HERBY, P.: *op. cit.* (nota 22), p. 769, lo han expuesto claramente: "Dado el rápido desarrollo de las tecnologías, la protección estipulada en el derecho humanitario será de crucial importancia para garantizar que la humanidad sea la beneficiaria, y no la víctima, de los avances tecnológicos que tan amplias repercusiones tienen en la guerra".

en condiciones de hacerlo proporcionar “asistencia para el cuidado y rehabilitación de víctimas de minas, y su integración social y económica...”.

Nos encontramos así ante un texto de Derecho Internacional que ha supuesto una nueva contribución al Derecho Internacional Humanitario, afianzando, en concreto, un poco más dos de sus principios estructurales: la prohibición de causar males superfluos y sufrimiento innecesario y la obligación de proteger a la población civil en el curso de un conflicto armado.

La Convención resulta, además, una prueba viva de la labor que puede llevar a cabo la presión de la sociedad civil y un grupo de Estados concienciados en el tema, resultando, de hecho, curioso el rápido cambio de opinión de una gran mayoría de países. Cuando se empezaron a dar los primeros pasos, parecía una utopía el que determinados Estados aceptaran las obligaciones que se imponían en relación a un método de combate tan útil como ventajoso para ellos. En 1996, únicamente 50 Estados se declararon a favor de la prohibición total de las minas antipersonal, pero tan sólo catorce meses más tarde (un periodo de tiempo muy corto en el ámbito de las relaciones internacionales), 121 Gobiernos firmaron la Convención⁶⁴.

Sin duda, la presión ejercida por las campañas de organismos y ONGs llevadas a cabo en todo el mundo ha sido un factor esencial para la consecución de este éxito inicial⁶⁵, resultando, en mi opinión, cada vez más claro que iniciativas de este tipo ayudan a conseguir avances normativos e institucionales en la regulación jurídica internacional de los conflictos armados y de sus terribles consecuencias⁶⁶.

Pero al lado de las luces, inexorablemente también surgen las sombras. Aunque resulta indudable el valor del Tratado de Otawa, tampoco es éste el fin

64. En ese momento, sólo la ratificaron tres países: Canadá, Irlanda y Mauricio. Pero, a fecha de 5 de febrero de 1999, el número se había elevado a 63. Además, resulta notorio el que el Tratado viera la luz sin el apoyo de *gigantes* tan influyentes como Estados Unidos, Rusia o China y fuera iniciado fuera del ámbito de la ONU (que, sin embargo, lo apoyó).

65. MASLEN, S. y HERBY, P.: *op. cit.* (nota 22), p. 768: “El proceso de Otawa ha evidenciado también que la sociedad civil tiene un papel primordial en el desarrollo del Derecho Internacional”.

66. Pensemos en otros *éxitos* recientes como el Protocolo IV a la Convención de Armas Convencionales sobre armas láser cegadoras o la Opinión Consultiva del TIJ sobre armas nucleares, ambos apoyados por grandes iniciativas populares. De hecho, puede que otro nuevo logro se esté gestando actualmente, pues cada vez son más las voces que se oyen para la elaboración de un Convenio que restrinja o controle el comercio y la transferencia de armas ligeras (de hecho, la iniciativa, conocida como *Adiós a las armas*, está ya comenzando a actuar).

de todos los males: la Convención de 1997 se aplica única y exclusivamente a minas antipersonal, quedando fuera de su ámbito, por tanto, el resto de minas terrestres (como las minas contracarro, excluidas a conciencia). Se hace, por tanto, necesaria una aplicación del Tratado de minas antipersonal que se una a la del Protocolo II, que sí contempla las minas terrestres en general. Esto conduce a una dualidad de normativa, que no siempre resulta beneficiosa⁶⁷.

Además, el entusiasmo suscitado por el Tratado ha provenido, precisamente, de los Estados menos afectados por las minas antipersonal, con lo que su éxito es más aparente que real. Así, no lo han ratificado Camboya, Angola y Ruanda⁶⁸.

Es más, la Primera Reunión de los Estados Parte (Maputo, 3-7 de abril de 1999), ha pasado con más pena que gloria, sin que ninguna conclusión firme haya resultado de la misma. Incluso, la valoración del panorama actual de las minas antipersonal fue bastante pesimista, al quedar claro durante la reunión que se han desarrollado nuevas campañas de colocación de estos artefactos en algunos países firmantes, como Angola, que vio reanudada su contienda civil en 1998. De hecho, el resurgimiento de tensiones en otras regiones *conflictivas* (Etiopía, Eritrea, Sierra Leona y la República del Congo), tampoco aporta perspectivas halagüeñas⁶⁹.

Todo parece indicar, en consecuencia, que la siembra efectuada no dará de inmediato sus frutos⁷⁰, aunque habrá que esperar aún cinco años, hasta la celebración de la Primera Conferencia de Examen para analizar, tal y como establece el art. 12.2, el funcionamiento y *status* de esta Convención y adoptar, en su caso, las medidas pertinentes. Mientras tanto, deben continuar los esfuerzos para promover la universalidad de la Convención de 1997, para otorgar el cuidado necesario a las víctimas y para extender e intensificar la limpieza de minas.

67. Por eso, algún autor ha resaltado la necesidad de que, en un futuro, los dos instrumentos se fundan en uno (CAFLISCH, L. y GODET, F.: *op. cit.*, nota 6, p. 35).

68. Precisamente, los Estados con un número mayor de minas por metro cuadrado. Sí lo han hecho (a fecha de 1 de abril de 1999) Bosnia y Croacia. Pero Egipto, Iraq, Afganistán e Irán ni siquiera lo han firmado. Las razones obedecen, sin duda, a las importantes obligaciones de limpieza y asistencia a víctimas que impone el tratado, requerimientos que muchos de estos países, por la situación en que se encuentran, no pueden cumplir.

69. Fuente: *ABC*, 4 de abril de 1999

70. LACHOWSKI, Z.: (*op. cit.*, nota 33, p. 558), añade un problema más: aunque pudiera asegurarse el cumplimiento por parte de los Estados Parte, nada asegura que las minas antipersonal no continúen siendo empleadas por otros agentes, como terroristas, guerrillas o movimientos insurgentes.

