

LUCÍA ALONSO OLLACARIZQUETA

# Las minas antipersonal: del problema humanitario a la crisis política

*La concesión del Premio Nobel de la Paz a la Campaña para la Prohibición Total de las Minas ha sido un apoyo esencial y ha facilitado la firma, en diciembre de 1997, del Tratado de Ottawa sobre minas antipersonal. Este Tratado es un avance, pero enfrenta un difícil camino, ya que si no se ratifica, podría quedar sin contenido político real.*

“Cada veinte minutos una persona es víctima de las minas”. Esta frase, que estaba sin acuñar en 1990, es hoy conocida. Del mismo modo, se repiten otros datos: el planeta está sembrado con 115 millones de minas; entre 60 y 80 países tienen este problema; las víctimas son en su mayoría civiles. El término *mina* ya no es sólo el nombre de un arma, también implica una crisis humanitaria de proporciones inconmensurables; y la discusión sobre su uso o fabricación ha sobrepasado el ámbito militar para introducirse en otros foros. Las publicaciones sobre el tema, hace diez años prácticamente inexistentes, resultan hoy casi inabarcables. La atención que en este momento se presta a esos “centinelas invisibles” es similar a la que en su momento recibieron las armas nucleares.

En este contexto, los análisis al respecto son tan diversos como sus autores. Para algunos, la concesión del Premio Nobel de la Paz a la Campaña para la Prohibición Total de las Minas (ICBL)<sup>1</sup> es un espaldarazo a la labor

Lucía Alonso Ollacarizqueta es investigadora del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza.

---

<sup>1</sup> *International Campaign to Ban Landmines.*

continuada, desde principios de esta década, de miles de personas y organizaciones en todo el mundo. Además, supone el reconocimiento de la sociedad civil como actriz en los escenarios políticos nacionales e internacionales y un aliento para abandonar esos *rituales de impotencia* a los que nos convidan los medios de comunicación. Significa, en definitiva, un cambio en el sistema.

Esta lectura de los acontecimientos, no por optimista deja de estar avalada por argumentos evidentes. De hecho, fueron ONGs, encabezadas por la Fundación *Vietnam Veterans of America* (VVAFA), las que a partir de 1991 iniciaron una vigorosa campaña de sensibilización sobre las consecuencias del uso de las minas con el fin de que estas armas fueran prohibidas<sup>2</sup>. A este cometido se adhirieron, paulatinamente, otras ONGs, agencias de la ONU y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

La ICBL jugó un importante papel durante la Conferencia de Revisión de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (tratado que regula el uso de las minas)<sup>3</sup>. Su labor de difusión y denuncia de los términos en los que se estaba formulando la revisión, puso en aprietos a los representantes de varios países, cuyas ciudadanías, muy sensibilizadas ante al problema de las minas, esperaban avances significativos para la prohibición de dichas armas<sup>4</sup>. La presión de la opinión pública, por un lado, y las consecuencias palpables y manifiestas, por otro, llevaron a más de 40 países a declarar su intención de coadyuvar a la prohibición total. Pese a ello, los resultados de la Conferencia de Revisión frustraron muchas esperanzas y, sin embargo, proporcionaron al mismo tiempo un renovado impulso al cometido de quienes abogaban por una prohibición total.

Precisamente fue durante la última sesión de la mencionada conferencia (de finales de abril a comienzos de mayo de 1996), y ante la predicción de sus hábiles frutos, cuando la diplomacia de pasillos de la ICBL comenzó a gestar el *proceso de Ottawa*: la elaboración de un tratado de prohibición total y sin concesiones de las minas antipersonal<sup>5</sup>. Este proceso cuenta con el patrocinio del Gobierno de Canadá y en él se han involucrado más de un centenar de países, varias organizaciones y numerosas ONGs<sup>6</sup>. Su punto álgido

---

<sup>2</sup> Las organizaciones en el comité directivo de ICBL son: VVAFA, Handicap International, Human Rights Watch/Arms Project, Medico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights.

<sup>3</sup> Este término se utiliza en el presente texto, por su brevedad, para designar la *Convención sobre prohibiciones y restricciones en el uso de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente dañinas o de efectos indiscriminados* también conocida como Convención sobre Armas Inhumanas.

<sup>4</sup> Para un análisis exhaustivo de dichos términos, v. Josef Goldblat, 17. *Land-mines and blinding laser weapons: the Inhumane Weapons Convention Review Conference*, SIPRI Yearbook 1996, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 753-764

<sup>5</sup> Para ampliar datos, v. Lloyd Axworthy, *The Ottawa Process: to December and Beyond*, UNIDIR Newsletter, Número especial, SI/3/97, octubre 1997, pp. 7-10.

fue la firma, en diciembre de 1997, del Tratado de Ottawa, cuyo contenido queda resumido en el artículo 1, Obligaciones Generales:

1. Los Estados Parte se comprometen a que nunca y bajo ninguna circunstancia:
  - a) usarán minas antipersonal;
  - b) desarrollarán, producirán, o adquirirán, almacenarán, conservarán o transferirán a nadie, directa o indirectamente, minas antipersonal;
  - c) ayudarán, alentarán o incitarán a nadie en modo alguno para que lleve a cabo actividades prohibidas a los Estados Parte de esta Convención.
2. Los Estados Parte se comprometen a destruir o asegurar la destrucción de todas las minas antipersonal de acuerdo con las disposiciones de esta Convención.

Además, este tratado cuenta con un mecanismo de verificación instrumento del que carece la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, aunque algunos analistas lo consideran “una forma laxa de verificación tradicional de desarme”<sup>7</sup>.

El Tratado también excluye las reservas (artículo 19)<sup>8</sup>; sin embargo, contempla la posibilidad de que un Estado se retire, aunque las obligaciones contraídas se mantienen vigentes durante los seis meses posteriores a la retirada, o si el país está en guerra, hasta que termine el conflicto.

Como todos los tratados, éste también tiene sus puntos débiles. Así, por ejemplo, contempla la excepción de que los Estados parte conserven una cantidad mínima de minas antipersonal destinadas al entrenamiento o a la investigación para la detección de minas o para su destrucción (artículo 3). Dado que no se especifican cifras sobre ese “mínimo”, para algunos pueden ser miles, mientras que para otros pueden ser cientos de miles.

---

<sup>6</sup> En la Conferencia de Oslo, celebrada en septiembre de 1997 y en la que se elaboró la redacción final del Tratado, estuvieron presentes los representantes de 90 países participantes; de otros 32 países, en calidad de observadores; varias agencias de Naciones Unidas (ACNUR, UNICEF, etc.), organizaciones supraestatales como la Organización de Estados Americanos, Organización de la Unidad Africana, y otras como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Orden de Malta o ICBL.

<sup>7</sup> Jo-Anne Velin, *Landmines Special Report, Disarmament Diplomacy*, nº 18, septiembre 1997, p.12. V. También Harald Müller y Simone Wisotzki, *Verification: Between the Desirable and the Feasible*, *UNIDIR Newsletter*, número especial, SI 3/97, pp.15-19

<sup>8</sup> Se entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o una Organización Internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o esa Organización”, Convención de Viena (1986) sobre Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre OI, recogido por A. Chueca *Las reservas a los Tratados de Derechos Humanos*, Documentación Jurídica, nº 74, abril-junio 1992, p. 32 (220).

*España  
cuenta con un  
arsenal de  
minas  
antipersonal  
que en la  
actualidad se  
cifra en unas  
800.000.*

Por otro lado, el Tratado de Ottawa requiere la ratificación de 40 Estados para su entrada en vigor y ésta se produce a los seis meses de la presentación del 40º instrumento de ratificación (artículo 17)<sup>9</sup>. Aunque el artículo 18 indica que cualquier Estado firmante puede aplicar de forma provisional las disposiciones del artículo 1, lo cierto es que la entrada en vigor real del Tratado de Ottawa puede tardar bastante tiempo en producirse.

El optimismo por los avances conseguidos no debería ocultar el hecho de que el Tratado de Ottawa es extremadamente controvertido tanto en el ámbito internacional como en el nacional. En el primero, surgen preguntas tan sencillas como ¿de qué modo afectará a la OTAN el hecho de que algunos de sus miembros, como Canadá, ratifiquen el Tratado de Ottawa y otros, como Estados Unidos, no lo hagan? Tal vez esta pregunta aun no se haya planteado porque, en el fondo, no se espera que surja.

En otros espacios, la cuestión de la unanimidad de criterios apenas ha lugar: la Organización de Estados Africanos y la Organización de Estados Americanos ya han aprobado (en junio de 1996) sendas resoluciones requiriendo la prohibición total y la declaración de zonas libres de minas.

En el ámbito nacional, para que el cumplimiento del Tratado sea efectivo, las legislaciones propias de cada país deberán adecuarse a las exigencias de dicho tratado. En este sentido, hay países que ya han sancionado medidas acordes a algunas de las exigencias del Tratado (Austria, Bélgica, Suecia, Suráfrica, etc.), mientras otros han declarado que no poseen minas antipersonal (Irlanda, Congo, Jamaica, México, Nueva Zelanda), que ni las han usado ni las emplearán en el futuro (Honduras, Haití, Irlanda, Jamaica, México), o que no las usarán en el futuro (Alemania).

En España, el Parlamento pidió al Gobierno en febrero de 1997 que elaborase una ley prohibiendo las minas antipersonal, pero tal requerimiento aun no ha sido satisfecho. Como en otros Estados, el Gobierno español se encuentra en una difícil situación: por un lado se ve impelido a responder a las demandas de parte de la ciudadanía, que reclama la prohibición total de esas armas (y la transparencia en el comercio de todo tipo de armamento): mientras por otro debe tener en cuenta las necesidades de las Fuerzas Armadas.

Para estas últimas, las minas son armas de considerable utilidad y es únicamente su uso irresponsable el que las convierte en una amenaza para los civiles<sup>10</sup>. España cuenta con un arsenal de minas antipersonal que en la actualidad se cifra en unas 800.000 (de las cuales unas 150.000 ya están en proceso de destrucción). Renunciar a ellas supone que el ejército "deberá acomodar sus procedimientos tácticos para no contar con esas armas en

<sup>9</sup> La Convención sobre Ciertas Armas Convencionales requiere la ratificación de 20 estados. En septiembre de 1997 sólo 10 estados habían ratificado el Protocolo II modificado (1996), por lo cual todavía no es vinculante.

<sup>10</sup> Elena Tarilonte, "Acuerdo contra las minas antipersonales", *Revista Española de Defensa*, marzo 1997, pp. 14-15. En este sentido, se suelen olvidar las graves consecuencias del uso de minas por parte de ejércitos regulares: Vietnam, Islas Malvinas, Kuwait ...

futuras operaciones y ejercicios, previendo la posibilidad de cubrir su carencia con métodos, técnicas o tecnologías que todavía hay que desarrollar o adquirir en el mercado internacional”<sup>11</sup>. Además, se alega que una vez ratificado el Tratado y agotadas las minas reservadas para el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción, será necesario buscar nuevos proveedores, entre los países que no forman parte del Tratado de Ottawa, para mantener actualizadas las mencionadas técnicas<sup>12</sup>.

Precisamente la disparidad, entendida por algunos analistas como desigualdad, que puede darse entre los Estados parte del Tratado de Ottawa y aquellos que no lo suscribieron, es una cuestión que preocupa al estamento militar español tanto como al de otros países.

Esta inquietud se erige en cierta medida sobre la inercia: la existencia de las minas hacía innecesaria la búsqueda de otras alternativas, que apenas se han estudiado o desarrollado<sup>13</sup>. Sólo algunos países como Suráfrica o Estados Unidos han llevado a cabo estudios sobre la utilidad del uso de las minas antipersonales, llegando en cada caso a conclusiones divergentes<sup>14</sup>.

En el caso de Estados Unidos, los estudios son ambiguos en sus conclusiones, aunque para su estamento militar parece claro que las minas siguen siendo útiles. Y en este sentido se expresaba el presidente Clinton el 17 de septiembre de 1997 cuando anunció su retirada del proceso de Ottawa<sup>15</sup>. El país que se considera líder mundial y defensor de la seguridad, la paz y la libertad en el mundo<sup>16</sup>, se ha inhibido del proceso de Ottawa. Para unos, esta actitud augura poca fuerza para el Tratado; para otros, es irrelevante tal como insinuaba recientemente Jacob S. Selebi, Presidente de la Conferencia de Oslo, cuando afirmó: “La CNN presenta siempre el mundo como si sólo tuviera una capital. El mundo es mucho mayor que eso”<sup>17</sup>.

En conclusión, el Tratado de Ottawa puede considerarse un avance hacia la desaparición de las minas antipersonal y el proceso de Ottawa puede interpretarse como un síntoma de transformación del “sistema”.

<sup>11</sup> Francisco de los Santos Herrera, “Minas contrapersonal”, *Revista Española de Defensa*, octubre 1997, p. 17.

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> “Simposio de expertos militares sobre la utilidad militar de las minas antipersonal”, *Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja*, Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* (nº 122, pp. 127-191) marzo-abril 1994.

<sup>14</sup> V. *Minas terrestres antipersonales ¿Armas indispensables?*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1996, que recoge las conclusiones de casos como el sudafricano, y S.D. Biddle, J.L. Klare, J. Rosenfeld, *The military utility of landmines: implications for arms control*, Institute for Defense Analysis, Alexandria, junio 1994.

<sup>15</sup> *Remarks by the President on landmines*, The White House, 17 de septiembre de 1997, recogido por Jo-Annie Velin, “Landmines Special Report”, *op.cit.* p. 20

<sup>16</sup> [...]“Nuestra nación tiene responsabilidades únicas a la hora de mantener la seguridad y defender la paz y la justicia alrededor del mundo”[...], *ibidem*.

<sup>17</sup> Citado por Jo-Anne Velin, *Landmines... op.cit.*

Ciertamente, es atípico que el tratado se elaborase fuera del marco de Naciones Unidas y que, tratándose de armas, se haya abordado desde el punto de vista humanitario, y no, como suele ser el caso, desde la perspectiva del desarme. Las actitudes y actuaciones de los distintos Estados abren nuevas perspectivas en el análisis de las relaciones internacionales.

No obstante, el proceso de Ottawa y la firma del tratado homónimo han de verse como el inicio, alentador eso sí, de un largo y difícil camino. Si la firma del Tratado se interpreta como el final de ese camino, si quienes han luchado por llegar hasta aquí, abandonan ahora el empeño, el Tratado de Ottawa no se ratificará, ni entrará en vigor, los Gobiernos olvidarán los compromisos adquiridos y el acuerdo quedará en mero papel mojado.