

EL PROCESO HASTA LA PROHIBICIÓN DE LAS MINAS TERRESTRES ANTIPERSONAL. LAS ACTUALES DISPOSICIONES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y SU APLICACIÓN

Nila Torres Ugena
Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

INTRODUCCIÓN

El tema de las minas terrestres antipersonal se ha convertido en uno de los problemas más preocupantes de los momentos actuales no solamente por los efectos destructivos que producen estas armas al utilizarlas durante los conflictos, tanto internos como internacionales, sino, lo que es mucho más grave, después de los conflictos, matando y mutilando a personas inocentes de una manera indiscriminada e incontrolada. Estas armas están reglamentadas en instrumentos internacionales y, por lo tanto, permitidas de conformidad con el Derecho internacional. La gravedad y las repercusiones que estas armas, autorizadas por el derecho de la guerra, tienen, afectan a campos tan diversos como el sanitario, social, agrícola, económico, produciendo efectos tan graves en los mismos que prácticamente llegan a ser irreparables.

Por otro lado, al ser unas armas difícilmente detectables por los peculiares formatos y materiales con que se construyen y lanzarse desde medios que las diseminan en grandes extensiones de terreno, resulta muy difícil su detección, siendo millares de personas civiles las víctimas que, una vez finalizado el conflicto, han padecido y siguen padeciendo los efectos de su activación que se produce por contacto, violando el Derecho internacional humanitario.

Se ha escrito mucho sobre el problema que nos ocupa. La mayoría de los estudios lo abordan desde un punto de vista más bien social, pero lo

que a nosotros nos interesa ahora es plantear el problema desde el punto de vista jurídico, analizando los instrumentos jurídicos sobre la materia, cómo se ha avanzado y qué resultado tienen en la práctica su aplicación o su falta de aplicación, es decir, examinar el proceso jurídico que ha llevado, como veremos, hasta la prohibición de estas armas, sin olvidar la repercusión que a lo largo de todo el proceso han tenido la opinión pública, las organizaciones no gubernamentales y, esencialmente, la actividad tan importante que, al respecto, está llevando a cabo el Comité Internacional de la Cruz Roja como organización humanitaria imparcial e independiente, que se ha dirigido siempre hacia su prohibición (1).

En definitiva nos hallamos ante una necesidad de desarrollo progresivo del Derecho internacional humanitario al adaptarse éste a la realidad y a las necesidades del momento más lentamente que la conciencia pública y la práctica de los Estados.

1. MINAS TERRESTRES

Las minas terrestres son artefactos contruidos de madera, de plástico o de metal que contienen en su interior una sustancia explosiva que se activa simplemente por contacto. Por su pequeño tamaño, bajo coste (2) y facilidad de dispersión, se han convertido en una de las armas más utilizadas a partir de la guerra fría, siendo empleadas por primera vez durante la Primera Guerra Mundial como medio de defensa contra los tanques, llegando a ser el medio más usado para proteger los campos de minas anti-tanques con el fin de evitar que los soldados enemigos penetrasen en ellos (3). Además sirven como armas, tanto en los conflictos internos, como en los internacionales, para atacar a las personas (minas antipersonal), siendo utilizadas por numerosos Estados (4) con efectos para las víctimas, no

(1) Esta prohibición global ha sido respaldada igualmente por el Secretario General y la Asamblea General de NU, el Consejo de Europa, el Consejo de Ministros de la OUA, la Asamblea de la OEA, el Parlamento Europeo, la Unión Interparlamentaria Mundial e, incluso, el Papa Juan Pablo II.

(2) Una mina antipersonal viene a costar entre los tres y treinta dólares.

(3) WILLIAMS, J.: «Las minas terrestres y su eliminación», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 30, 1996, pág. 410

(4) Los Estados implicados han hecho uso de estas minas en conflictos tales como Egipto y Libia (1942) en la Segunda Guerra Mundial, en la que fueron utilizadas por todos los ejércitos, hasta el punto que, hoy en día, se han llevado a cabo tareas de levantamiento de minas terrestres en Estados tales como los Países Bajos y Eslovaquia; en Corea (1951-1953); Indochina y Vietnam (1958-1968), guerras indo-pakistanies (1947-1948,

solamente físicos sino también psicológicos. Este tipo de minas «se conciben primordialmente (5) 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» (6), efectos todos ellos que difícilmente pueden estar de acuerdo con el Derecho internacional y más concretamente con el Derecho humanitario, aunque grupos de expertos militares hayan declarado su utilidad y eficacia como armas de guerra, lo que evidentemente ha venido suponiendo un obstáculo para su prohibición total. Efectivamente, en la guerra convencional las minas antipersonal se han utilizado con una finalidad defensiva para evitar que el enemigo tuviera acceso a determinadas zonas y reducir su movilidad en el momento de un ataque con la consiguiente desmoralización. Pero también se han utilizado con fines ofensivos para impedir maniobras del enemigo, facilitar ataques contra sus tropas y, en definitiva, perturbar el desplazamiento de sus medios logísticos. En este sentido, con respecto a la utilidad de las minas, se ha llegado hasta afirmar por expertos militares que «ningún sistema de sustitución responde a las exigencias militares de la misma forma que las minas antipersonal» y que «la mina antipersonal es, de todos los sistemas

1965, 1971); guerra entre China y la India (1962); Rodesia-Zimbabue (1963, 1974-1980); Sudáfrica y Estados vecinos (1990-1994) en el marco de la lucha contra el apartheid y por la independencia de Namibia; conflictos internos en Filipinas (desde 1945), las Fuerzas Armadas de Filipinas (FAF) han estado implicadas en los conflictos internos contra grupos separatistas comunistas y musulmanes; guerras árabe-israelíes (1967 y 1973); Chad (1973-1994); Angola (1975 hasta la fecha); Mozambique (1976-1993); Camboya (1978 hasta la fecha); Afganistán (1979 hasta la fecha); guerra entre Irak e Irán (1980-1989); El Salvador (1980-1991); Islas Malvinas (1983); Somalia (1985-1991); Liberia (1989 hasta la fecha); Ruanda (1989 hasta la fecha); Croacia (1991-1995); Operación Tormenta del Desierto (1992), diseminación de minas antipersonal en las posiciones defensivas irakíes tras la captura de Kuwait; Bosnia Herzegovina (1992-1995); Georgia (1993-1994); Ecuador-Perú (1995). Véase *Minas terrestres antipersonal ¿Armas indispensables?* Ginebra, marzo de 1996.

(5) Fue precisamente esta expresión «primordialmente» la que se ha considerado ambigua e innecesaria. Ambigua porque dicho término puede interpretarse en el sentido de que puedan tener otras funciones distintas a la de explotar, en cuyo caso no serían antipersonal y quedarían fuera de nuestro estudio e interés, de ahí que un grupo de países encabezados por Alemania presentaran una interpretación oficial de «primordialmente» para excluir de las minas antipersonal las minas contracarro con dispositivos antimanipulación. Véase HERVY, P.: «Modestos resultados de las negociaciones sobre las minas terrestres. Tercer período de sesiones de la Conferencia de Examen por los Estados Partes en la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales, Ginebra, 22 de abril a 3 de mayo de 1996», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 135, mayo-junio de 1996, pág. 391.

(6) Artículo 2.4 del Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996.

de los que disponen los militares, el que ofrece mejor relación coste-eficacia» (7). No obstante, la utilidad militar solo se puede considerar como legítima si está de acuerdo con las reglas del Derecho internacional humanitario y los objetivos legítimos de la guerra sin que pueda jamás justificar la violación de las reglas de los conflictos armados (8). Si bien es cierto que el coste de una mina es realmente bajo, igualmente consideramos que la eficacia de las mismas lo es todavía más, teniendo en cuenta, como se ha demostrado, los resultados y los efectos nocivos que en y con posterioridad al conflicto pueden tener, yendo en contra de todas las previsiones contempladas por el Derecho humanitario internacional y los derechos humanos. De hecho, en los últimos años, las minas han dejado de ser armas tácticas empleadas en conflictos internacionales convencionales, convirtiéndose en armas estratégicas ofensivas, utilizadas en las guerras no convencionales, en operaciones insurreccionales y, desde luego, en conflictos internos.

2. REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL

La reglamentación internacional del empleo de minas antipersonal viene dada inicialmente por dos instrumentos internacionales, cuyos principios proceden tanto del Derecho consuetudinario como del Derecho convencional. El Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977, establece en su art. 35.2 la prohibición de emplear armas, proyectiles, materias y métodos de hacer la guerra de tal índole que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios (9). Esta norma, como ha sido puesto de relieve (10), proce-

(7) Cfr. *Informe del CICR, de 1 de noviembre de 1995* sobre «Mines Antipersonnel: faits essentiels».

(8) Véase ALBUQUERQUE, C. de: «La guerre après la guerre. Le droit international et les limites à l'utilisation des mines antipersonnel», en *Documentação e Direito Comparado. Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, 1997, pág. 161

(9) Véase AUBERT, M.: «El Comité Internacional de la Cruz Roja y la cuestión de las armas que causan males superfluos o dañan sin discriminación», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nov.-Dic. n° 102, 1990, págs. 511-532.

(10) DOSWALD-BECK, L. y CAUDERAY, G.C.: «El desarrollo de las nuevas armas antipersonal», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nov.-Dic., n° 102, 1990, pág. 607. Estos autores recogen igualmente en el trabajo citado aquellos textos, a los que igualmente nos remitimos, que contienen el principio sobre la prohibición de utilizar armas que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios: La Declaración de San Petersburgo de 1868, en la que, entre otras, se dispone la necesidad de «conciliar las necesidades de la

de de un principio fundamental del Derecho internacional humanitario, dirigido a conciliar las exigencias militares con las necesidades humanitarias. Por otro lado, recoge el principio de Derecho internacional humanitario de que la población civil y las personas civiles no serán objeto de ataque, quedando prohibido cualquier acto o amenaza de violencia cuya finalidad sea aterrorizar a la población civil (Art. 51.2) (11), además de quedar prohibidos los ataques indiscriminados que no estén dirigidos contra un objetivo militar concreto y que puedan alcanzar indistintamente a personas civiles o bienes de carácter civil (Art. 51.4. a) y c)). Estas normas han sido reafirmadas por el propio Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen sobre la licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares, en el que, al analizar el Derecho internacional humanitario que regula el empleo de armas, las consideró como «la esencia del Derecho humanitario», al señalar que «los Estados no deben hacer nunca objeto de sus ataques a los civiles y, por consiguiente, no deben utilizar jamás armas que no permitan distinguir entre objetivos civiles y objetivos militares» (12); en este sentido, recalca la prohibición de usar armas que causen daños superfluos (13) y sufrimientos innecesarios, cuyas normas son inviolables, y la limitación de los Estados a la hora de elegir el tipo de armas utilizadas (14).

guerra con las leyes de la humanidad»; Convenios de La Haya de 1899 y 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, Art. 23 e); así como la Declaración de La Haya nº 3 de 1899 que contiene la prohibición del uso de proyectiles que se expanden y se aplastan con facilidad en el cuerpo humano.

(11) Lo que es aún más grave es que las minas antipersonal se utilizan más para aterrorizar a la población civil que para alcanzar unos objetivos militares concretos, siendo en este sentido su utilidad totalmente marginal. Véase Informe sobre las minas terrestres y las armas laser cegadoras, realizado por BERTENS, J-W. Documento A4-0119/95, de 24 de mayo de 1995, Parlamento Europeo.

(12) C.I.J. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*. Avis consultatif, de 8 de julio de 1996, Recueil, 1996, pág. 257

En la Declaración de San Petesburgo, como bien recuerda el Tribunal, ya se había condenado el empleo de las armas «que acentúan innecesariamente el sufrimiento de los hombres incapacitados o hacen que su muerte sea inevitable. El anexo del Convenio IV de La Haya de 1907, prohíbe el empleo de «armas, proyectiles o materiales que causen daños superfluos» (Art.23).

(13) Este término de «daños superfluos», que se utilizó por primera vez en 1868 en el Preamble de la Declaración de San Petesburgo, ha sido estudiado por varios autores, intentando encontrar criterios objetivos para determinar si un arma puede causar tales daños. La intensidad del dolor, la probabilidad de fallecimiento y el grado de invalidez que resulta de las lesiones han sido los tres criterios más tenidos en cuenta. Véase, ALBUQUERQUE, C. de: loc. cit. págs. 189-201, concretamente, pág. 197.

(14) Limitación igualmente recogida en el artículo 22 del Convenio de La Haya de 1899 sobre las leyes y costumbres de la guerra, del que España es Parte.

En la práctica, la principal víctima de las minas es la población civil que es la que igualmente continúa padeciendo sus efectos muchos años después de terminadas las hostilidades.

El hecho de que las minas permanezcan activadas durante varias décadas después de su colocación, lleva además consigo que los lugares en los que se colocan se conviertan en inhabitables, con la repercusión que ello tiene para el desarrollo social, económico, medioambiental, entre otros, suponiendo un grave problema para la población, que puede dar lugar incluso al inicio de nuevas hostilidades, y para los refugiados, a los que les imposibilita volver a sus lugares de origen, creando una situación de gran gravedad.

No tenemos que olvidar que el Derecho internacional humanitario regula la conducta de las partes en un conflicto armado, tanto si se trata de un conflicto internacional, como de un conflicto interno, para proteger a las personas afectadas por el mismo y limitar los medios y métodos empleados en la guerra. En este sentido, los principios que inspiran sus disposiciones: distinción entre población civil y combatientes, protección de las personas civiles que no participan en las hostilidades y proporcionalidad en el sentido de prohibir el empleo de armas cuyos efectos resulten desproporcionados con su finalidad militar, contenidos tanto en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 como en sus Protocolos adicionales de 1977, se aplican al empleo de las minas antipersonal en tanto que Derecho internacional humanitario.

Por otro lado, contamos con la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (y Protocolos), adoptada en Ginebra el 10 de octubre de 1980 (15), cuyo Preámbulo confirma, basándose en el principio de Derecho internacional que prohíbe el empleo en los conflictos armados, de armas que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, la protección que, en todo momento, se dará a la población civil y a los combatientes en virtud de la autoridad de los principios del Derecho internacional derivados de la costumbre, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública. Su ámbito de aplicación queda limitado sólo a los conflictos internacionales, es decir, a las situaciones a las que se refiere el Art. 2, común a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la

(15) Para el texto de este Convenio véase TORRES UGENA, N.: *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*, 6ª ed. Madrid 1998, págs. 1209 y ss.

protección de las víctimas de guerra, además de otras situaciones como son las comprendidas en el párrafo 4 del Art. 1 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (16). A los conflictos internacionales queda igualmente limitado el Protocolo II de la Convención de 1980 anteriormente citado, relativo a las prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, en cuyas disposiciones se vuelve a hacer hincapié en la protección de la población civil o contra personas civiles (Art. 3.2), en el sentido de que las minas se emplearán exclusivamente contra objetivos militares, con la prohibición del uso indiscriminado de las mismas (Art. 3.3), considerándose como tal cuando se prevé que las minas pueden causar, aunque sea incidentalmente, pérdidas de vida o heridas a personas civiles o daños a bienes de la misma naturaleza. Según el Protocolo, quedan igualmente prohibidas las minas lanzadas a distancia, a no ser que se empleen en una zona que sea un objetivo militar o que contenga objetivos militares (Art. 5); luego, queda bien claro que el objetivo militar es imprescindible y decisivo para utilizar tal tipo de minas, exigiéndose, por lo demás, que su emplazamiento se pueda registrar con precisión, y que exista en ellas un mecanismo de funcionamiento automático con el fin de desactivar la mina o causar su autodestrucción cuando ya no se prevean los objetivos militares para los que fue colocada. Finalmente, siempre y cuando las circunstancias lo permitan, habrá que advertir previamente sobre el lanzamiento de las minas a distancia que pueda afectar a la población civil. Todas estas disposiciones contenidas en los distintos apartados del Art. 5, ponen bien de relieve que la población civil, distinta obviamente de los objetivos militares, tiene que tener una seguridad y una protección de la que hoy día no goza, y aunque está previsto que las partes en el conflicto lleven registros del emplazamiento de los campos de minas (17) y que después del cese de las hostilidades adopten las medidas necesarias, utilizando dichos registros, para proteger a la población civil, cooperando, incluso, con otros Estados u organizaciones

(16) Dichas situaciones comprenden los conflictos armados en que los pueblos luchan contra la dominación colonial, la ocupación extranjera así como contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos.

(17) En el Anexo técnico al Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, se recogen las directrices sobre el registro, dentro de las cuales figura el deber de confeccionar mapas, diagramas, o cualquier otro tipo de registro, de manera que en ellos se indique la extensión y el emplazamiento del campo de minas, información ésta que debe quedar registrada para identificar las zonas que contienen campos de minas, minas y armas trampa.

internacionales para, a través de operaciones conjuntas, retirar o desactivar los campos de minas emplazados durante el conflicto (Art. 9), en general no se hace, ya que en la mayoría de los casos no hay mapas ni registros de los campos minados, y en los pocos casos que existen, debido a cambios climatológicos o a otras circunstancias que alteran o modifican su situación, resulta prácticamente imposible su localización, lo que, sin duda, dificulta su remoción (18). Bien es verdad que estas disposiciones convencionales solamente obligan, como es sabido, a las partes en el instrumento internacional en virtud del Art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; no obstante, en ellas subyace un principio esencial del Derecho humanitario que obliga a todos los Estados, sean o no partes en un Convenio, cual es el deber, en caso de conflicto, de proteger a la población civil.

La realidad nos muestra que, independientemente de las deficiencias y lagunas (19) que pueda tener, como las tiene, la Convención de 1980, ésta no ha producido los efectos deseados ni se ha aplicado por los propios Estados partes en ella, siendo víctima de todo ello la población civil. No tenemos que olvidar que una de las lagunas de la Convención viene dada por la ausencia de mecanismos de aplicación y, aunque en la práctica los mecanismos previstos por el Derecho internacional tengan una eficacia limitada, la utilidad de incluir en el cuerpo mismo de la Convención disposiciones que versen sobre su aplicación, sería evidente. Todo ello ha venido planteando la necesidad de revisar el Protocolo II a la Convención para supervisar y remediar algunas de las deficiencias de la misma, y esencialmente contemplar el ámbito de aplicación del citado Protocolo, ampliándolo a los conflictos armados de carácter no internacional. En definitiva, lo que se pretendía era dar una respuesta jurídica a un problema humanitario.

Además de los instrumentos mencionados, se cuenta ya con un nuevo Convenio sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencias de las minas antipersonal y sobre su destrucción, aprobado

(18) Véase WILLIAMS, J.: «Las minas terrestres y su eliminación», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 130, julio-agosto 1996, págs. 415-416.

(19) Entre las más importantes omisiones está la de no contemplar su aplicación en los conflictos armados internos, conflictos éstos en los que más se utilizan las minas antipersonal; tampoco se prohíbe el empleo de minas no detectables; carece de sistemas de aplicación y de supervisión; sin prever, por lo demás, mecanismo alguno de control ni de vigilancia con respecto a su producción o comercialización, y sin contemplar tampoco ninguna responsabilidad clara con respecto al levantamiento de las mismas.

solemnemente en Oslo el 18 de septiembre de 1997, y basado, como veremos, en reglas consuetudinarias de Derecho internacional humanitario aplicables a todos los Estados, en cuanto que distingue y protege a la población civil, y que ha venido a satisfacer los deseos durante tanto tiempo manifestados de llegar a la prohibición.

3. CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES

Aunque las principales reglas del Derecho internacional humanitario se aplican a los conflictos armados no internacionales gracias al Art. 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra, al Protocolo II de 1977, así como al Derecho consuetudinario, la imprecisión de los mismos a la hora de hacer referencia a las reglas específicas que rigen el empleo de las armas es evidente. De ahí que una de las cuestiones prioritarias que se plantearon en el simposio de Montreux (20) era promover igualmente el carácter universal de la Convención de 1980 (21) y reforzar su Protocolo sobre las minas terrestres, esencialmente, extendiendo su campo de aplicación a los conflictos armados internos, y teniendo en cuenta que en este tipo de conflictos es donde más se utilizan las minas antipersonal. De hecho a estas minas se las ha calificado como «el arma del pobre» (22), ignorando aquellos que las utilizan para defenderse de otros más poderosos, que son ellos mismos,

(20) Este simposio, celebrado en abril de 1993 con la participación de expertos en cuestiones de empleo de minas antipersonal y sus efectos, tenía como finalidad reunir los datos e ideas necesarias para coordinar las acciones futuras de los organismos que deseen mejorar la situación de las víctimas de las minas y adoptar medidas de protección. Véase «Informe del CICR para la Conferencia de examen de la Convención de las Naciones Unidas sobre la prohibición o limitación del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 806, de 1 de marzo de 1994, págs. 131-201.

(21) Extender el campo de aplicación de la Convención de 1980 a los conflictos no internacionales a través de una enmienda de la misma, planteaba la dificultad de que los Estados invocaran el principio de soberanía nacional, particularmente aquellos Estados que se oponen de una manera general a cualquier ingerencia extranjera en los conflictos armados internos, siguiendo el principio de Derecho internacional contenido en la Resolución 2625 (XXV) de la AG de 24 de octubre de 1970. El adoptar, por otro lado, un Protocolo facultativo sobre la aplicación de la Convención a los conflictos internos, plantearía una dificultad aun mayor, a saber, el que las fuerzas insurreccionales no respetarían tal disposición, dadas las dificultades para persuadirles de que actúen de conformidad con el Derecho en unas circunstancias determinadas.

(22) Véase *Informe sobre las minas terrestres y las armas láser cegadoras*, por BERTENS, J. W. Documento A4-0119/95, cit. pág. 9

a la larga, los más perjudicados. Los países ricos también recurren a ellas. Partiendo de este problema esencial y para paliar otras deficiencias igualmente apuntadas, se preparó la Conferencia de examen de la Convención de 1980 por un Grupo de Expertos Gubernamentales cuyos debates se centraron en poner de relieve la tensión entre los derechos de un Estado para mantener el orden y la seguridad interior, por un lado, y su deber de respetar a la población civil en caso de conflicto armado interno por otro. La conclusión a la que se llegó en el informe final fue recomendar la ampliación del Protocolo II a los conflictos armados internos, extendiendo así su ámbito de aplicación y probablemente su eficacia. De hecho, dicha reforma ha supuesto un reforzamiento, como ya se apuntó en su momento (23), del Derecho internacional humanitario existente, cuyas previsiones no se adecuaban a los medios y métodos de guerra en el contexto de los conflictos armados no internacionales.

Dentro del término de conflictos armados no internacionales se incluyen aquellos que se desarrollan en el territorio de un Estado entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas (24), quedando excluidas las situaciones de tensiones internas y disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos de violencia y otros actos análogos que no se pueden considerar como conflictos armados (25).

4. CONFERENCIA DE EXAMEN DE LA CONVENCIÓN DE 1980

Dada la situación de gravedad suscitada por las minas, acompañada de las insuficiencias e incluso de la ineficacia del Protocolo II a la Convención de 1980, se convocó una Conferencia de Examen con objetivos humanitarios, auspiciada por las Naciones Unidas (26).

(23) Véase LORD, J.E.: «Legal Restraints in the Use of Landmines: Humanitarian and Environmental Crisis», en *California Western International Law Journal*, Vol. 25, N° 2, 1995, pág. 344.

(24) Esta es la definición de conflicto no internacional que, en términos generales, nos aporta el Art. 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Véase texto en TORRES UGENA, N.: *Textos Normativos de Derecho Internacional Público*, op. cit. pág. 1159.

(25) Cfr. Art. 1.2 del Protocolo II según ha sido enmendado el 3 de mayo de 1996, cit.

(26) Por la Resolución 48/79 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1993, se aceptaba la solicitud de Francia, pidiendo la convocatoria de una

Entre los problemas fundamentales que habrían de plantearse estaba el incumplimiento de los principios de Derecho internacional humanitario que inspiran las disposiciones recogidas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977. Nos estamos refiriendo a los principios de distinción entre población civil y combatientes, protección de las personas civiles que no participen en las hostilidades y proporcionalidad entre el empleo de armas indiscriminadamente y su finalidad militar. Reglas todas ellas de Derecho consuetudinario de la guerra y, por lo tanto, oponibles *erga omnes*, en el sentido de que todos los Estados tienen que cumplirlas sean o no partes en los instrumentos internacionales que regulan la materia.

La primera tarea de la Conferencia sería extender su aplicación y la del Protocolo II a los conflictos armados no internacionales y que dichos instrumentos jurídicos se aplicaran real y efectivamente por todos los Estados Parte, en cuyo sentido se preconizaba el establecimiento de un mecanismo de aplicación, basado en un sistema de presentación de informes obligatorios, con la finalidad de asegurar el respeto del Derecho internacional humanitario. Ahora bien, difícilmente se podrían alcanzar los objetivos previstos sin establecer un régimen eficaz de control que permita no sólo verificar el cumplimiento de las obligaciones sino también la imposición de sanciones por las violaciones cometidas. Fue precisamente la ausencia de un mecanismo de control lo que incitó a numerosos países a no ratificar la Convención de 1980 ni sus Protocolos. Lógicamente, todo instrumento jurídico debería contar con un sistema de control que asegurara el respeto del Derecho, en este caso concreto, el Derecho humanitario. ¿Qué sentido podría tener si no un convenio que carece de tal sistema cuando su objetivo esencial es asegurar la aplicación de su contenido, en gran parte, además, de Derecho consuetudinario?

Las negociaciones no resultaron fáciles, y aunque el objetivo final que se pretendía era llegar a una restricción importante o a una prohibición de las minas antipersonal, prohibición que estaba, por lo demás, apoyada uni-

Conferencia para que, en virtud de lo dispuesto en el Art. 8 de la Convención, se examinara el ámbito y el funcionamiento de dicho instrumento. Además, en la misma Resolución se pedía a los Estados Partes que solicitaran al Secretario General la creación de un Grupo de expertos que se encargaría de preparar la Conferencia. La Conferencia celebró tres reuniones: la primera en Viena, septiembre-octubre de 1995, teniendo lugar las otras dos en Ginebra en enero y abril-mayo de 1996, respectivamente. Sobre la Conferencia de Revisión, véase KHLESTOV, N.: «Conférence d'examen de la Convention des Nations Unies de 1980 sur les armes classiques», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio, nº 814, 1995, págs. 401-408.

lateralmente por más de la mitad de los 51 Estados participantes en la tercera reunión de la Conferencia (27), los resultados a los que se llegó no fueron realmente satisfactorios, ya que los Estados no lograron ponerse de acuerdo a la hora de adoptar las medidas pertinentes para conseguir lo que inicialmente se habían propuesto, la prohibición total, llegándose solamente a una restricción muy limitada de las minas antipersonal.

Sin duda nos hallamos ante una evidente contradicción entre la teoría y la realidad práctica y desde luego ante la resistencia aún de muchos Estados a quienes, por diferentes motivos, económicos en unos casos y de falsa seguridad, en otros, no les interesa limitar el uso de las minas antipersonal. Ante esta resistencia, nos encontramos con el rechazo de la opinión pública, las organizaciones internacionales (28), las organizaciones no gubernamentales, que han desempeñado un papel fundamental en la Campaña internacional contra las minas antipersonal (29), y que, como el

(27) Esta tercera sesión de la Conferencia, celebrada en Ginebra, del 22 de abril al 3 de mayo de 1996, se inició con el anuncio de que Nueva Zelanda y Noruega renunciarían, por sus propias fuerzas, al empleo de minas antipersonal, destruyendo esta última todos los arsenales de dichas armas a partir del 1 de octubre de 1996. Por su parte, Liechtenstein, Croacia y Honduras hicieron declaraciones a favor de una prohibición total, mientras que el Reino Unido señaló su intención de contribuir activamente a una prohibición sin, especificar si ésta era inmediata o eventual, puntualizando que destruiría cerca de la mitad de sus reservas de minas de larga duración y proseguiría sus planes de reemplazar los actuales arsenales por minas con dispositivos de autodestrucción. Cfr. *Documento COM/DIR/MINES 96/152 - SN 96/74*, de 26 de abril de 1996.

Con anterioridad, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Filipinas, Países Bajos y Suiza, tomaron la decisión de que sus propias fuerzas armadas renunciaban al empleo de las minas antipersonal. *Documento COM/DIR/MINES 96/139 SN 96/65*, de 16 de abril de 1996.

(28) Por ejemplo, en el ámbito regional, a través de la posición común adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 1 de octubre de 1996 se reafirmaba la acción de la Unión en favor de una prohibición total e inmediata de las minas antipersonal, con un objetivo tan concreto como el de conseguir a la mayor brevedad posible un acuerdo sobre dicha prohibición, que se aplicaría igualmente a las exportaciones de los Estados miembros a terceros Estados.

Por otro lado, la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa en su Resolución 1011 (1993), de 28 de septiembre, relativa a la situación de las mujeres y los niños en la ex-Yugoeslavia, hacía un llamamiento a los Estados miembros de la Organización para que pusieran fin a las minas antipersonal. El proyecto de Recomendación está contenido en el Documento 7891 del Consejo de Europa.

(29) Posiblemente el origen de esta Campaña se encuentra en el informe que en 1991 elaboró la Asia Watch y Physicians for Human Rights, bajo el nombre «Land-mines in Cambodia: The Cowards», informe éste al que le han ido siguiendo otros muchos. Organizaciones no gubernamentales como Handicap Internacional (Francia); Human Rights Watch (Estados Unidos); Médico Internacional (Alemania); Mines Advisory Group (Reino Unido); Physicians for Human Rights (Estados Unidos y Vietnam Veterans of America Foundation (Estados Unidos), formaron un grupo que hizo surgir en 1992 el International Committee Ban Landmines (ICBL), quien se encargó de elaborar una estrategia general para la campaña. No hay que olvidar la función que junto con otras

CICR, han presionado e influido en la actitud de algunos Estados hasta el punto de haberles hecho adoptar posturas unilaterales (30) al margen de la reglamentación internacional.

España, por su parte, teniendo en cuenta la Resolución 48/75 K, sobre «Suspensión de la exportación de minas antipersonal», aprobada por la Asamblea General de las N.U. el 16 de diciembre de 1993 (31), concretamente ha adoptado moratorias unilaterales a la exportación, en cuyo contexto figura la moratoria de febrero de 1994 (32), renovada en febrero de

Organizaciones no gubernamentales están desempeñando las españolas, Intermon, Médicos sin Fronteras, Manos Unidas, ACSAR, Greenpeace y Cruz Roja, que con el Servicio Jesuita a Refugiados, Acadica y CEAR, constituyeron en 1994 la campaña «Eliminemos las minas». Todas estas campañas han sido apoyadas plenamente por sectores importantes de la opinión pública y medios de comunicación que han contribuido a la divulgación y sensibilización de los efectos de este tipo de armas. Cfr. *Minas Antipersonas*, (Dossier 1998), publicado por la «Asociación de las Naciones Unidas en España», Barcelona, 1998, págs. 13-14.

(30) Bélgica, por ejemplo, ha aprobado una ley el 2 de marzo de 1995 por la que se prohíbe completamente la producción, almacenamiento, adquisición, transferencia y empleo de minas antipersonal. Igualmente han renunciado al empleo futuro de estas armas, Alemania (con la destrucción de reservas) (abril de 1996), al igual que Austria (septiembre-octubre de 1995), Filipinas (diciembre de 1995), Luxemburgo (25 de abril de 1996), Noruega (julio de 1995), Países Bajos (marzo de 1996), Portugal (mayo de 1996), Suiza (enero de 1996). Igualmente han renunciado al empleo futuro de dichas armas, además de anunciar que no poseen reservas de las minas, Congo (11 de abril de 1996), Irlanda (1994-1995), Jamaica (19 de abril de 1996), México (1994-1995) y Nueva Zelanda (septiembre-octubre de 1996). Apoyan, además, Camboya (1994-1995), aunque señala que el empleo está siguiendo, Colombia (1994-1995) y Honduras (22 de abril de 1996). Por otro lado, el Parlamento sueco aprobó, en junio de 1994, una Resolución a favor de una prohibición mundial. Este apoyo acompañado de una suspensión de empleo ha sido igualmente manifestado por Australia (15 de abril de 1996) aunque se reserva la opción de utilizar minas antipersonal en caso de «un deterioro sustancial de circunstancias estratégicas». Canadá (enero de 1996), Reino Unido (23 de abril de 1996), reservándose la opción de utilizar las minas antipersonal en caso de «circunstancias excepcionales», sigue la adquisición de nuevas minas antipersonal, y Sudáfrica (abril-mayo de 1996) revaluando la utilidad militar de las minas antipersonal. Además apoyan una prohibición total Afganistán (1994-1995), Angola (abril-mayo 1995), Burkina Faso (1995), Dinamarca (septiembre-octubre de 1995), Eslovenia (1994), Estonia (1994-1995), Francia (abril-mayo de 1996), Islandia (julio de 1995), Laos (1994), Liechtenstein (abril-mayo 1996), Malasia (1994), Malta (abril-mayo de 1996), Mozambique (noviembre de 1995), Nicaragua (julio de 1995) Perú (julio de 1995), Santa Sede (septiembre-octubre de 1995), Suecia (1994-1995) y Uruguay (diciembre de 1995). *International Committee of the Red Cross (ICRC)*, 8 de mayo de 1996.

(31) Con posterioridad, se adoptaría igualmente por la AG la Resolución 49/75 D, de 15 de diciembre de 1994 en la que también se exhorta a los Estados a que decreten una suspensión de la exportación de minas terrestres antipersonal.

(32) La decisión de adoptar esta moratoria se produjo el 24 de febrero de 1994 por el órgano competente de la administración española. la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y Material de Doble Uso, compuesta por miembros de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Economía y Hacienda e Industria, Comercio y Turismo. El 1 de julio de ese año, el Consejo de Minis-

1995; la moratoria con carácter indefinido (33), aprobada por el gobierno en mayo de 1996, y la adhesión a la Acción común de la Unión Europea de 28 de noviembre de 1997 (34), además de su participación en tareas multinacionales de detección y limpieza de minas en los últimos años (35).

De los tres Protocolos que acompañan a la Convención de 1980, solamente se modificó el Protocolo II, cuyo nuevo texto se aprobó por la Conferencia de Examen el 3 de mayo de 1996, después de más de dos años de negociaciones; negociaciones que se fueron enfriando, dando como resultado el que se llegara a un consenso sobre lo mínimo que se podía alcanzar sin llegar a la prohibición total. La propia Unión Europea

tros tuvo conocimiento de dicha decisión, a partir de la cual, España hace un llamamiento a todos los países de la comunidad internacional para que adopten moratorias a la exportación de minas antipersonal, en la seguridad de que tales iniciativas ayudarán a paliar los graves efectos humanos y materiales producidos por tales armas. Cfr. *Carta de fecha 8 de julio de 1994 dirigida al Secretario General por el Encargado de Negocios Interino de la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas*, Documento A/49/222, de 11 de julio de 1994.

(33) La JIMDDU acordó establecer una moratoria de carácter indefinido que se ajustara a lo dispuesto en la medida 2 del Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados en relación con diferentes Proposiciones No de Ley sobre minas antipersonal, de 12 de diciembre de 1995, en el sentido de: «Prohibir con carácter indefinido la exportación a todos los destinos de las minas antipersonal no detectables y de las minas antipersonal no autodestructivas» y «Prohibir asimismo con carácter indefinido la exportación de todo tipo de minas antipersonal a aquellos países que no sean parte de la Convención de 1980 sobre Prohibiciones y Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales y de su Protocolo II». Acta 5, 24/02/94; Acta 16, 24/02/95; Acta 27, 23/02/96; Acta 29, 25/04/96.

(34) La Acción Común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a las minas terrestres antipersonas, tiene la finalidad de reforzar las múltiples medidas políticas y de orden práctico ya adoptadas por la Unión para lograr alcanzar el objetivo de eliminar totalmente las minas antipersonas en todo el mundo así como contribuir a solucionar los problemas causados por dichas armas, para cuya consecución se incluyen tres componentes: que continúen los esfuerzos políticos de la Unión para alcanzar tales objetivos; una moratoria común sobre los traslados y una moratoria común sobre la producción de las minas terrestres antipersonas, además de una contribución multidimensional de la Unión al esfuerzo encaminado a la retirada de minas y a la realización de actividades conexas (Art. 1). 97/817/PESC, DOCE, L 338/1, de 9 de diciembre de 1997, págs. 1-2.

(35) Véase *Boletín Oficial de las Cortes. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 99-5, de 29 de mayo de 1998, pág. 28.

Junto a España, otros Estados han adoptado igualmente moratorias sobre la exportación. Por ejemplo, Rusia, por Decreto Presidencial de 21 de noviembre de 1994, se incorporó a la moratoria sobre exportación de minas terrestres antipersonal no provistas de un mecanismo de destrucción automática o indetectables por detectores de metal, moratoria que entraría en vigor el 1 de diciembre de 1994 por un período de tres años.

Estados Unidos fue uno de los primeros países en apoyar la moratoria en las exportaciones de minas antipersonal. En octubre de 1992 aprobaron una suspensión de las exportaciones de dichas armas, moratoria que se prorrogó por tres años en 1993. (Documento A/50/701, pág. 5), sin embargo no ha firmado el Tratado de Ottawa.

subrayó que los resultados de la Conferencia de Revisión no estuvieron a la altura de sus expectativas y de algunos de los objetivos establecidos en su acción común (36). Así, se hubiera deseado un mecanismo de verificación efectivo y vinculante y no períodos de diferimiento de la aplicación.

No obstante, consideramos que la celebración de esta Conferencia de Examen ha sido importante al suponer un paso más en la evolución de la intención para erradicar el problema de las minas antipersonal que, independientemente de los resultados alcanzados, ha llevado, dentro de ese proceso inicial, a una evolución espectacular de la postura de numerosos Estados a favor de la prohibición y ha abierto una vía para que se siga trabajando y se celebren nuevas Conferencias, como veremos, hasta lograr un resultado final más satisfactorio. De hecho, en la sesión de clausura de esta Conferencia de Examen, el Gobierno canadiense manifestó su deseo de invitar a todos los países partidarios de una prohibición total a que participaran en una Conferencia, a celebrar a finales de año, con el fin de elaborar las estrategias necesarias para terminar con esa lacra de las minas que afectan a la humanidad. Es a partir de aquí cuando se inicia el denominado «Proceso de Ottawa» (37), con la celebración de otras conferencias, proceso descrito como una «expresión inequívoca de la repulsa, tanto del público como de los estadistas, *de la destrucción masiva en cámara lenta*, de la que hemos sido testigos con el empleo generalizado de minas antipersonal» (38).

a) PROTOCOLO II MODIFICADO.

El nuevo Protocolo introduce nuevos principios y disposiciones que con anterioridad no se encontraban codificados.

(36) Véase *Decisión del Consejo de 12 de mayo de 1995 relativa a la acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a las minas antipersonal*, en DOCE, L 115, de 22 de mayo de 1995, y *Declaración de la Unión Europea relativa a las minas terrestres antipersonal*, Documento 7074/96 (Presse 131) P.43/96, Bruselas, 13 de mayo de 1996.

(37) Dicho Proceso fue impulsado por ocho Estados: Austria, Bélgica, Canadá, Alemania, México, Noruega, Filipinas y Sudáfrica, que apoyaron la campaña iniciada por una coalición de más de mil ONG y en la que participan activamente organismos como el CICR y UNICEF y a la que se sumó igualmente Japón. VICENC FISSAS: «Minas, trampas y rendijas», en *EL PAÍS*, de 13 de septiembre de 1997, pág. 8.

(38) Discurso del Sr. SOMMARUGA, Presidente del CICR, en la Conferencia de Bruselas: 95 Estados decididos a proscribir las minas antipersonal, en *Doc. CP 1997-019-SPA*, de 27 de junio de 1997.

A nuestro juicio, lo más novedoso ha sido la ampliación del instrumento internacional a los conflictos armados no internacionales. En efecto, la ampliación del Protocolo a este tipo de conflictos ha venido a llenar una laguna evidente en la materia que nos ocupa, si tenemos en cuenta que estos conflictos, donde más abundan las minas antipersonal, carecían de reglamentación al respecto.

Se ha incorporado también una definición de «minas antipersonal», pero poco satisfactoria, ya que se les ha concebido, en el concepto, «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). ¿Qué sucedería entonces con aquellas minas que aunque con los mismos efectos tuviesen otro fin primordial? (39).

Más dudosas han sido el resto de las innovaciones incorporadas al Protocolo enmendado, ya que si la finalidad humanitaria que se perseguía era terminar con las víctimas de tales artefactos, las cláusulas de aquel instrumento difícilmente pueden conseguir dicho objetivo en cuanto que las restricciones de uso, producción y transferencia de minas antipersonal que contempla son muy limitadas y de difícil ejecución. En este sentido, la confección de mapas y la obligación de registrar el emplazamiento exacto de las minas (40) ¿qué precisión puede tener en aquellos casos que las minas se lanzan a distancia por medio de artillería, misiles, cohetes, morteros, etc.?, o como ocurrió, por ejemplo, en el conflicto de las Islas Malvinas, en el que los soldados de las tropas argentinas sembraron apresuradamente extensos campos de minas sin ningún tipo de registro ni trazado de mapas (41), hoy ya aunque posible, muy difícil de limpiar.

La prohibición de las transferencias de minas contemplada, por primera vez, en el Art. 8, es sumamente limitada, ya que se podrán transferir minas a los Estados y entes autorizados, incluso a los Estados no partes en el Protocolo cuando el Estado receptor convenga en aplicar el mismo. La

(39) El propio CICR impugnó esta definición por su ambigüedad, y algunas delegaciones, como la alemana, dieron su propia interpretación al término «primordialmente», en el sentido de que las minas contrarcaro con dispositivo antimanipulación no son minas antipersonal. Cfr. HERVY, P.: «Tercer período de sesiones de la Conferencia de Examen...», loc cit., pág. 391.

(40) Anexo técnico al Protocolo II enmendado. 1. Registro, cuyas disposiciones comprenden, la extensión del campo de aplicación a los conflictos armados no internacionales; la atribución de la responsabilidad de la desminación a aquellos que las extienden, y exigencias específicas sobre transferencias con el fin de reprimir violaciones graves.

(41) Sobre los problemas en la guerra de las Malvinas, véase ROGERS, A.P.V.: «Minas, armas trampas y otros artefactos», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Nov.-Dic. de 1990, n° 102, págs. 568-569.

redacción negativa de este Art. 8 (42) lo hace confuso y vago y, desde luego, no soluciona radicalmente el problema de terminar, sin ninguna condición, con las transferencias.

Por otro lado, la remoción que tienen que llevar a cabo los responsables de su colocación (Art. 10) requiere recursos y tecnología apropiada, pero ¿qué sucede con aquellos países, la mayoría, que carecen de medios o no cuentan con los recursos suficientes para afrontar dicho cometido? (43). No tenemos que olvidar la importancia que reviste el levantamiento de estas minas para que se realice sin que produzcan efectos nocivos ni riesgos para todas aquellas personas civiles que habitan los territorios en los que se está realizando su remoción. De ahí que, incluso, se haya planteado la conveniencia de que sean los mismos fabricantes los que deberían conocer las técnicas, las características y el emplazamiento de las minas sembradas para, una vez terminadas las hostilidades, estar en condiciones de neutralizarlas y eliminarlas a menor coste y sin riesgo (44). Desafortunadamente, como ha sido puesto de relieve, al no existir ningún mecanismo para obligar a los

(42) «1. A fin de promover los propósitos del presente Protocolo, cada Alta Parte contratante: a) se compromete a no transferir ningún tipo de minas cuyo uso esté prohibido en virtud del presente Protocolo; b) se compromete a no transferir minas a ningún receptor distinto de un Estado o agencia estatal autorizada para recibir tales transferencias; c) se compromete a ser restrictiva en la transferencia de todo tipo de minas cuyo empleo esté circunscrito por el presente Protocolo. En particular, las Altas Partes contratantes se comprometen a no transferir minas antipersonal a los Estados que no estén obligados por el presente Protocolo, a menos que el Estado receptor convenga en aplicar el presente Protocolo; y ...».

(43) La Organización de las Naciones Unidas ha venido insistiendo a través de distintas Resoluciones de la Asamblea General en la necesidad de la asistencia para la remoción de minas. A título de ejemplo podemos citar la Resolución 48/7, aprobada sin votación el 19 de octubre de 1993, en la que resalta la importancia de coordinar las actividades de las Naciones Unidas, incluyendo las de las organizaciones regionales y en particular aquellas relativas a la información y capacitación de cara al desarrollo de la efectividad de las operaciones en el sentido indicado, además de requerir al Secretario General para que incluya en su informe consideraciones sobre los aspectos financieros de las actividades sobre la remoción de minas, y en este sentido, la posibilidad de establecer un fondo fiduciario voluntario para financiar esencialmente programas de información y capacitación para facilitar la operación de remoción y su ejecución, para cuya consecución será imprescindible la colaboración de los Estados miembros. En el mismo sentido, la Resolución 49/215 sobre Asistencia para la remoción de minas, de 23 de diciembre de 1994, vuelve a insistir para que Estados miembros capacitados, organizaciones regionales, no gubernamentales, sigan prestando asistencia y cooperación al Secretario General y le proporcionen, además de la información y datos, otros recursos pertinentes, para la información, asistencia técnica, material necesario para el avance rápido de la tecnología de detección y remoción de minas.

Véase Informe del Secretario General sobre «Asistencia para la remoción de minas», Documento A/49/357 y Add. 1.

(44) Véase CAUDERAY, C. G., de: «Las minas antipersonal», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Julio-agosto de 1993, n.º 118, pág. 301.

Estados a que cooperen en la siembra de los campos de minas, la responsabilidad de su remoción recae siempre en el Estado víctima (45), aunque el Protocolo prevé la obligación de cada Alta Parte Contratante de cooperar e intercambiar material e información científica y técnica para la limpieza de minas, y proporcionar, cuando esté en condiciones de hacerlo, asistencia para dicha limpieza por conducto de las Naciones Unidas, de otros órganos internacionales o sobre una base bilateral, además de contribuir al Fondo Voluntario de las Naciones Unidas al efecto (Art. 1).

La obligación por parte de los Estados de aprobar medidas legislativas penales para castigar las violaciones graves del Protocolo, ¿serían verdaderamente efectivas en la práctica internacional? ¿Qué es lo que se penaría: el incumplimiento de las obligaciones de comportamiento o sólo las obligaciones de resultado?. En Derecho internacional público, la responsabilidad internacional se aplica en los casos de violaciones de la norma de la que deriva la obligación que incumbe al Estado, en este caso se aplicaría en los casos de violaciones del Derecho que rige el empleo de las minas, y por los daños causados a las víctimas de las mismas. Pero el problema radicaría en la determinación de la responsabilidad a la hora de pagar los daños que resulten del incumplimiento de la obligación internacional, daños que, por lo demás, son irreparables.

Por otro lado se plantearía el problema de qué órgano se encargaría de establecer tales responsabilidades y el alcance de la indemnización. Ya en el Informe del CICR para la Conferencia de examen de la Convención de 1980, se hacía referencia a la posibilidad de una jurisdicción obligatoria. Incluso los participantes en el simposio de Montreux (46) estimaron que

(45) «Anti-personnel Landmines Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines». Commissioned by the International Committee of the Red Cross, Geneva, March 1996, pág. 69.

(46) Este simposio, al que ya hemos hecho referencia en nota 20, se organizó por el CICR, del 21 al 23 de abril de 1993, con el objetivo de coordinar la acción de los organismos interesados por las víctimas de las minas y emprender acciones preventivas y, más exactamente, precisar el actual empleo de las minas y sus consecuencias, analizar los mecanismos existentes para limitar ese empleo y aliviar el sufrimiento de las víctimas de las minas, al igual que identificar las insuficiencias de los métodos empleados y determinar una mejor acción reparadora, entre otros, y en el que se puso de relieve la necesidad de preparar la Conferencia de revisión de la Convención de 1980. Con anterioridad el CICR, preocupado por la necesidad de sancionar con más eficiencia ciertos abusos de armas, había organizado otros dos simposios: en Lucerna, del 24 de septiembre al 18 de octubre de 1974, y en Lugano, del 28 de enero al 26 de febrero de 1976, ambos sobre el empleo de ciertas armas convencionales, que sirvieron de base para la posterior celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1979-1980. Sobre el Simposio de Montreux, véase «Simposio sobre las minas antipersonal». Hechos y Documentos, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, Julio-agosto, nº 118, 1993, págs. 340-346.

la imposición de sanciones penales debería ser obligatoria en el supuesto de que se violaran las disposiciones contenidas en los Protocolos anexos a la Convención (47). Ahora bien, si las disposiciones semejantes que contienen los Convenios de Ginebra de 1949 sobre Derecho internacional humanitario, al igual que su Protocolo I de 1977, no se han respetado ¿se respetarían aquí? De hecho, en el Protocolo II a la Convención de 1980, tal como ha sido modificado, al no establecerse una prohibición sino una serie de limitaciones a las minas antipersonal, la violación efectiva de la norma sería más difícil de demostrar, aún más si tenemos en cuenta que solamente se imponen obligaciones de comportamiento y no de resultado, sin hablar, por lo demás, de responsabilidad. Ahora bien, en estos casos y en la práctica de cada día, ha sido el daño causado a las víctimas civiles lo que ha llevado a replantear el problema de su prohibición en un instrumento internacional multilateral. No hay duda de que con este planteamiento nos hallaríamos ante una responsabilidad objetiva, basada en la noción de riesgo, por actividades que no están prohibidas por el Derecho internacional, pudiéndose, por tanto, llevar a cabo por el Estado a pesar de los riesgos que dichas actividades conllevan. Si a ello unimos la dificultad que, como hemos visto, supone llevar a la práctica las limitaciones previstas en el Protocolo II modificado, es posible que los riesgos se materialicen fácilmente produciendo, como de hecho sucede, daños que son prácticamente irreparables pero de los que hay que responder. En este caso, para paliar la falta de respuesta de los directamente responsables por falta de medios, y dado el coste tan elevado que supone, tanto la remoción, como la asistencia continuada a las víctimas, las contribuciones financieras de las organizaciones internacionales, esencialmente de las Naciones Unidas a través de su Fondo Fiduciario Voluntario y de la Unión Europea (48), así como las contribuciones bilaterales o multilaterales de

(47) Véase «Informe del CICR para la Conferencia de Revisión de la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados», en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 122, marzo-abril de 1994, págs. 152-153.

(48) La Unión Europea ha cofinanciado, mediante una contribución adicional, los «llamamientos especiales» del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fijando una cantidad máxima de 8 millones de ecus con cargo al presupuesto general de las Comunidades Europeas para el ejercicio de 1997. Igualmente ha contribuido a la financiación del Programa regional de la Comunidad de Desarrollo de Africa Austral (SADC) así como a los Programas del CICR en la antigua Yugoslavia y en Irak, por un importe de más de 2 millones de ecus, en el primer programa y más de 1 millón de ecus en el segundo, cuya gestión se efectúa respetando los procedimientos y las normas de la Comunidad Europea en materia presupuestaria. Véanse Decisiones del Consejo, de 28 de noviembre de 1997 sobre la aplicación de la Acción común 96/588/PESC relativa a las minas terres-

los Estados miembros, al igual que la ayuda prestada por las organizaciones no gubernamentales, para la retirada de minas y la asistencia a las víctimas, se han convertido en el único medio encaminado a tal fin.

Las Partes están obligadas a presentar informes al depositario acerca de programas de limpieza y rehabilitación de minas, medidas adoptadas para satisfacer los requisitos técnicos del Protocolo, legislación concerniente al respecto, entre otras, cuyo control se verificará en las Conferencias de examen que se celebrarán anualmente sobre la aplicación del Protocolo, en las que se podrá comprobar si efectivamente todos los Estados Parte cumplen con la obligación de presentar tales informes, si respetan o no esas obligaciones. Tales conferencias podrán igualmente preparar conferencias de revisión del mismo (Art.13).

La trayectoria hacia la prohibición ha culminado, como veremos, en la Convención de Ottawa, negociada y aprobada en Oslo, resolviendo, más que una cuestión de desarme, una cuestión humanitaria que afecta directamente a los derechos de la persona humana.

5. EL PROCESO DE OTTAWA: HACIA UNA PROHIBICIÓN TOTAL

A partir de la «Declaración de Ottawa», de 5 de octubre de 1996, resultado de la Conferencia que se celebró en la ciudad del mismo nombre bajo el título «Hacia la prohibición total de las minas antipersonal», los participantes se comprometieron a llevar a cabo un plan de acción que, a la mayor brevedad posible, alcanzara la prohibición de la producción, almacenamiento, transferencia y empleo de las minas antipersonal, lo que se conseguiría en diciembre de 1997, en Ottawa, al reunirse de nuevo en esta ciudad los Estados, a iniciativa, otra vez, del gobierno canadiense, no sin antes haberse celebrado otras conferencias encaminadas al mismo fin.

El llamamiento hecho en la «Declaración de Bruselas», adoptada en la Conferencia celebrada del 24 al 27 de junio de 1997, en la que se reunieron por primera vez representantes de 154 países para hablar exclusivamente de minas terrestres, iba dirigido a reforzar la cooperación y la asistencia internacional.

Los objetivos alcanzados en el proceso de Ottawa han llegado a una prohibición total de la fabricación, el almacenamiento, la venta y la utilización de las minas antipersonal. Estos objetivos, que deberían haberse apo-

tres antipersonal a fin de cofinanciar las llamadas especiales del CICR, 97/818/PESC, y sobre las minas terrestres antipersonas con el fin de contribuir a la financiación de determinados programas de la SADC y del CICR, 97/819/PESC, en *DOCE*, L 338/5, de 9 de diciembre de 1997, cit., págs. 5 y 6, respectivamente.

yado por la totalidad de los países de la comunidad internacinal, se han visto afectados por la actitud de Rusia, India, China, Irak, Irán y Pakistán, a lo que se une la reserva de los Estados Unidos y la postura adoptada en el marco de la Unión Europea por Finlandia y Grecia, países que, en principio, han venido bloqueando la transición debido a que mantienen grandes campos de minas en las fronteras de Rusia y Turquía, respectivamente.

Los resultados decepcionantes de la Conferencia de Examen de la Convención de 1980 han dado lugar a que, en poco tiempo, se hayan celebrado reuniones en Viena, Bruselas y Oslo con la finalidad de examinar el texto de un nuevo Tratado que establezca la prohibición total. Con este espíritu de prohibición y a iniciativa de Canadá, después de celebrarse en Ottawa la Conferencia internacional sobre las minas antipersonal en octubre de 1996 y a la que ya nos hemos referido, el proceso de Ottawa ha continuado con las Conferencias de Viena, en febrero de 1997, y Bruselas, en junio de 1997. Durante esta última, los Estados participantes adoptaron la ya citada «Declaración de Bruselas», por la que se comprometían a concluir una Convención sobre la prohibición de minas antipersonal para finales de 1997 (49), declaración a la que España se sumó, dando un paso más en el sentido de cumplir con el acuerdo de los parlamentarios, alcanzado el 25 de febrero de 1997, fecha en la que la Cámara de Diputados acordó por unanimidad instar al ejecutivo para que redactase, antes de septiembre, una ley que regule la prohibición de fabricación, almacenamiento, comercialización, exportación y transferencia de tecnología de las minas antipersonal, ley aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados el 13 de mayo de de 1998, enviada al Senado el 20 de mayo y adoptada el 5 de octubre, Ley 33/1998 de prohibición de minas antipersonal y armas de efecto similar (50). Esta Ley recorta, entre otras cosas, el plazo para la destrucción de todas las minas antipersonal almacenadas, fijándolo en tres años, como máximo, a partir de la entrada en vigor de la misma (Art. 3.1).

(49) Recordamos aquí que ya en 1874 se había adoptado en la Conferencia Bruselas, en un primer intento de codificación del Derecho internacional humanitario consuetudinario, una Declaración de Bruselas sobre las leyes y costumbres de guerra, que sentaría las bases de los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 en los que se reafirman, como ya hemos apuntado, las prohibiciones del uso de sustancias tóxicas y de armas que causan sufrimientos innecesarios. Véase «Conferencia Internacional para la prohibición total de las minas antipersonal», Declaración de Cornelio SAMMARUGA, Presidente del CICR, de 26 de junio de 1997.

(50) BOE núm. 239, de 6 de octubre de 1998. Véase igualmente *Boletín del Congreso de los Diputados*, Serie A, nº 99-5, 1998

Han sido diversos los elementos a tener en cuenta como esenciales para la nueva Convención, la que debería comprender necesariamente la prohibición total, que es lo que se ha venido preconizando prácticamente desde el principio (51), la prohibición del almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal, la destrucción de todas las minas almacenadas y la cooperación y asistencia internacional en lo que a deseminación se refiere (52).

Mientras, el problema de las minas antipersonal se debatía en el seno de la Conferencia sobre desarme de las Naciones Unidas, aunque el mismo no sea tanto un problema de desarme como un problema humanitario; y, de hecho, el nuevo instrumento internacional sobre la materia se ha adoptado en el marco del Derecho humanitario.

La primera reunión de expertos para examinar el Tratado prohibiendo las minas antipersonal, dentro del proceso de Ottawa, tuvo lugar en Viena del 12 al 14 de febrero de 1997. En ella se examinó un proyecto de Tratado preparado por el Gobierno austríaco con la pretensión de llegar a dar una definición precisa de mina terrestre antipersonal y, aunque la Conferencia no tuvo resultados satisfactorios, a pesar de las buenas expectativas que presentaba (53), se logró días más tarde que, como ya hemos apuntado, España, uno de los países que tradicionalmente han sido exportadores de minas, adoptara una posición unánime en el Congreso, el 25 de

(51) Además de las posturas unilaterales adoptadas por varios Estados a favor de una tal prohibición, como hemos visto, y al margen de la reglamentación internacional, no han faltado Organizaciones internacionales que han suscitado insistentemente la prohibición total de las minas terrestres antipersonal. En el ámbito regional, la Unión Europea a través de su Posición común adoptada por el Consejo el 1 de octubre de 1996 reafirmaba su acción en favor de una prohibición total e inmediata de tales minas a través de la adopción, a la mayor brevedad posible, de un Acuerdo que se aplicaría igualmente a las exportaciones de los Estados miembros a terceros Estados.

(52) Véase Informe sobre «Las minas terrestres antipersonal y sus consecuencias humanitarias», presentado por FEHR, L. y CLERFAYT, G., ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Documento 7891*, de 3 de septiembre de 1997, Conseil de L'Europe, pág. 12.

(53) Aunque la coordinadora de la Campaña internacional para la prohibición de minas de tierra, Jody WILLIAMS, declaró que esta Conferencia de Viena había demostrado la preparación de un gran número de Estados para firmar antes de finales de 1997 un Tratado de prohibición, lo cierto es que Cuba, Ecuador, Corea del Sur y Sri Lanka ya habían declarado públicamente no estar dispuestos a prescindir de las minas antipersonal, mientras China no participó en Viena, y Estados Unidos, Reino Unido, Francia e Italia se pronunciaron a favor de un plan para llegar de forma paulatina a la prohibición mundial, empezando con el embargo de las exportaciones. Austria es el país precursor que ha prohibido estas armas por tiempo indefinido, mientras que Bélgica, Holanda, Suecia, Dinamarca y Noruega han optado por una prohibición provisional. Ver *EL PAIS*, 15 de febrero de 1997.

febrero de 1997, en favor de la adopción de un régimen de prohibición total de las minas antipersonal (54). Ello choca, sin embargo, con la postura que posteriormente mantendría nuestro país en la Conferencia de Oslo, al proponer introducir enmiendas que vaciaban de contenido el futuro Tratado, en el sentido de permitir a cualquier país seguir utilizando este tipo de minas «en circunstancias excepcionales para su seguridad nacional» (55). En este caso, ¿quién estaría facultado para declarar la excepcionalidad de la circunstancia, en qué condiciones y con qué alcance?. Sin duda, estaríamos ante la misma situación en la que nos hemos venido encontrando, sin dar ningún paso hacia adelante y justificando, como se ha venido haciendo, la colocación de las minas por cuestiones de seguridad, algo que, afortunadamente, ya está erradicado en la Convención de Ottawa de 1997, al señalar que «nunca y bajo ninguna circunstancia» los Estados partes emplearán minas antipersonal (Art. 1). Nos preguntamos, igualmente, por qué además España apoyó y votó a favor de la enmienda sueca encaminada a ampliar el número de ratificaciones necesarias, de 40 a 65, para que el Tratado entre en vigor. Todo esto nos puede hacer sospechar que siguen siendo los intereses económicos de los Estados los que prevalecen sobre la lucha por la protección del Derecho humanitario y de los derechos humanos que es lo que lleva a implantar la prohibición (56), o incluso la inseguridad aún de algunos Estados que, en las negociaciones, se rigen por lo que haga la mayoría o algún Estado determinado y no en función de sus propios dictados (57), pronunciando-

(54) Se pidió al Gobierno que remitiese a las Cortes Generales un Proyecto de Ley regulando dicha prohibición, con lo que se hacía eco de la petición por parte de la sociedad española dirigida a la prohibición. Véase Proposición de Ley. «Aplicación por España de la Convención sobre prohibición de uso, almacenamiento, fabricación y transferencia de minas antipersonales y su destrucción»: Presentada por el Grupo Socialista del Congreso, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie B, nº 138-1, de 30 de diciembre de 1997, pág. 1.

(55) Ver *EL PAIS*, 13 de septiembre de 1997, pág. 8, y 21 de septiembre de 1997, pág. 15.

(56) Con motivo de la adopción del Tratado de Ottawa para la prohibición total de las minas antipersonal, en diciembre de 1997, el Grupo Socialista del Congreso, presentó una propuesta de Ley de aplicación por España de la Convención sobre prohibición de uso, almacenamiento, fabricación y transferencia de minas antipersonal y su destrucción, como la «expresión normativa de la voluntad del Parlamento español y de nuestro compromiso, como país, para proceder a su total erradicación», *ibid.*, pág. 2

(57) España, como ya hemos dicho, también se encontraba entre los países que en noviembre de 1995 habían anunciado moratorias completas sobre la exportación de todas las minas antipersonal, junto con África del Sur, Argentina, Alemania, Belarus, Bélgica, Camboya, Canadá, Estados Unidos, Francia Grecia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Polonia, Portugal, Rep. Checa, Rep. Eslovaca, Rumania, Suecia y Ucrania. Moratoria limitada la

se o actuando de manera contradictoria según las circunstancias del momento. Pero siguiendo la trayectoria española, cuya actitud ha sido la de mantener una política activa de anticipación a las eventuales reformas de la Convención de 1980, adoptando moratorias unilaterales a la exportación y promoviendo junto con otros gobiernos la aprobación de Resoluciones de Naciones Unidas que instan a que todos los países se sumen a este tipo de medidas, y la intención del propio Gobierno español de apoyar a las organizaciones no gubernamentales que luchan por la eliminación de las minas antipersonal, sumándose, en palabras del propio Presidente del Gobierno español, a «este grupo de trabajadores por la paz» en su labor por «aliviar sufrimiento» (58); su intención de ratificar, como ya lo ha hecho, el Convenio de Ottawa entre los primeros Estados y la aprobación de una Ley sobre prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar, nos lleva a eliminar cualquier duda sobre la postura de España que pudiera afectar a la rápida entrada en vigor del instrumento internacional que establece su prohibición.

La necesidad, por tanto, de alcanzar un texto internacional multilateral que termine con todos los problemas que puedan plantear los Estados, se hacía imperante, e incluso la propia Asamblea General, consciente de ello, en su Resolución 51/45 S de 10 de diciembre de 1996, reconoció la necesidad de concluir un Tratado internacional con una prohibición global de las minas antipersonal a la mayor brevedad posible, instando a los Estados a negociarlo rápidamente, no sin dejar de reconocer las moratorias y otras limitaciones ya adoptadas por los mismos.

Hay que esperar, sin embargo, a la Conferencia de Bruselas, que reunió del 24 al 27 de junio de 1997, a 154 países, con la finalidad de evaluar el progreso realizado hacia una prohibición mundial de las minas antipersonal, y consensuar la acción necesaria para terminar con la negociación de un Tratado que prohíba tales armas. De los participantes, 97 firmarían inicialmente la Declaración de Bruselas, punto de partida de las negociaciones oficiales del Tratado sobre prohibición total que se llevaron a cabo, de acuerdo con la Declaración anterior, en la Conferencia celebrada

habían declarado, Austria, Países Bajos, Reino Unido, Rusia, Suiza y la Unión Europea. Véase *Mines antipersonnel: faits essentiels*, CICR, 1 de noviembre de 1995.

(58) En efecto, el Presidente del Gobierno, José María Aznar, ha anunciado que en el plazo de tres años no quedará ninguna de las más de 800.000 minas antipersonal, fabricadas y almacenadas en España, adelantándose así a cualquier compromiso internacional que pudiera contraer con posterioridad. Véase *ABC*, de 3 de junio de 1998, pág. 54.

en Oslo del 1 al 8 de septiembre de 1997 (59), sobre la «Total prohibición de las Minas terrestres antipersonal», organizada por el Gobierno noruego, y en la que participaron representantes de 121 Estados (60). Los temas fundamentales que debían concretarse en esta Conferencia serían: la definición clara y sin ambigüedades de mina antipersonal; su total prohibición, transferencia y uso, con la consiguiente obligación por parte de los Estados de retirar las minas ya colocadas a la mayor brevedad posible, sin permitir que en el texto negociado se hagan reservas a ninguna de sus disposiciones, con el fin de garantizar el pleno cumplimiento del Tratado y la eficacia del mismo (61).

Aunque se han mantenido fuera del Tratado Rusia y China, que son los mayores productores mundiales, y ni siquiera asistieron a la Conferencia de Oslo como Israel, India y Pakistán; junto con, los que aunque asistieron, Irak, Irán, Libia, Cuba, y los Estados Unidos (62), los resultados de esta Conferencia no pudieron ser más satisfactorios en el sentido de que se llegó a aprobar solemnemente, el 18 de septiembre de 1997, la Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, que con posterioridad se firmaría en Ottawa.

(59) En esta Conferencia participaron de pleno derecho 91 Estados, y 38 como observadores, además del CICR, la ICBL y las N.U. Véase *Prohibición de minas antipersonal*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1997, pág. 4.

(60) ICRC News. Reference number: IN 1997-34-SPA, de 5 de septiembre de 1997.

(61) Véase, ICRC News. «Conferencia de Oslo para concertar un Tratado de prohibición de las minas antipersonal», N° de referencia: IN 1997-32-SPA, de 21 de agosto de 1997.

(62) La razón que dio el propio Presidente Clinton es que no podía «por desgracia» formar parte del Tratado por no recoger el mismo, las excepciones solicitadas por Washington, esencialmente, la de prorrogar durante nueve años el uso de minas en Corea, y el riesgo potencial para los 37.000 soldados norteamericanos. Otras dos peticiones formularon los Estados Unidos, a saber, la permisión de la salida del Tratado en tiempo de guerra y la posibilidad del uso de minas antipersonal para proteger las minas antitanque frente a los desactivadores, peticiones éstas que vacían totalmente de contenido el Tratado y que fueron rechazadas en la Conferencia. ABC, 18-9-97.

De los países productores de minas antipersonal: Argentina, Belarus, Birmania, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, China, Corea, Cuba, Egipto, España, Estados Unidos, Finlandia, Grecia, India, Irán, Irak, Israel, Japón, Pakistán, Perú, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Taiwán, Turquía, Ucrania, Vietnam, Zinabawe, a 3 de mayo de 1999, sólo habían ratificado el Tratado de Ottawa, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, España, Japón, Perú, Sudáfrica y Zimbabwe

6. EL «TRATADO DE OTTAWA»

La Conferencia de Ottawa, en la que se firmó el Tratado, tuvo lugar del 2 al 4 de diciembre de 1997. En ella participaron 156 Estados, además del CICR, Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación internacional, de las Naciones Unidas y de la Campaña internacional para la prohibición de las minas terrestres. Aquí nos encontramos ya con un texto negociado como respuesta internacional a todos los avatares que han venido produciendo las minas antipersonal, basado en normas consuetudinarias de Derecho internacional, en donde por primera vez se recoge en un instrumento internacional humanitario la total prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de tales armas. Aunque basadas en el Derecho consuetudinario, las disposiciones establecidas en la Convención sobre esa prohibición total son aún recibidas con reticencia, como hemos visto, por muchos Estados, por lo que para verse jurídicamente vinculados tendrán que ratificar o adherirse a la misma. Luego, uno de los objetivos prioritarios que se han de perseguir es la promoción de la universalización del Convenio para que su entrada en vigor tuviera lugar a la mayor brevedad posible con plenos efectos jurídicos. No obstante, han tenido que transcurrir seis meses después de haberse depositado el 40 instrumento de ratificación o de adhesión para su entrada en vigor, aunque hasta ese momento los Estados firmantes están obligados moralmente a respetar las obligaciones establecidas en él. Los problemas universales deben solucionarse a través de normas universales, cuya eficacia, como sabemos, dependerá en definitiva de la voluntad de los Estados, quienes no podrán poner reservas ni tampoco denunciar el tratado durante un conflicto armado.

a) NUEVA CONCEPCIÓN DE MINA ANTIPERSONAL

El Tratado de Ottawa solamente prohíbe un tipo de minas: la mina antipersonal concebida para ser colocada en el suelo o cerca de éste «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...», quedando fuera de la definición «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...» (Art.2.1). La ambigüedad de la definición que nos encontrábamos en el Protocolo II modificado, desaparece, sobre todo por eliminar la palabra «primordialmente» conte-

nida en aquel instrumento que daba lugar a confusión, pudiéndose interpretar como excluyendo otras minas que, con los mismos efectos, tuvieran otro fin distinto que no fuera el «primordialmente» para que explotara por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona, como serían por ejemplo las municiones de empleo doble, aunque su finalidad fuera servir de mina antipersonal.

Contar con una definición clara y precisa de mina antipersonal ha supuesto un logro importante de la Convención, ya que definir claramente el arma que está prohibida es, como se ha puesto de relieve, la base fundamental de un tratado de prohibición total (63).

Esta definición nos lleva igualmente a distinguir entre los distintos tipos de minas existentes, es decir, las minas antipersonal y las minas antivehículos o contra carro cuya finalidad es destruir tanques o vehículos. Estas minas están reguladas en la Convención de 1980 y por las normas generales del Derecho internacional humanitario, pero no incluidas en la prohibición, cuando, al igual que las primeras, pueden también amenazar a la población civil en aquellos lugares que han sido enterradas en calzadas utilizadas por dicha población. En este sentido ¿no hubiese sido conveniente incluirlas también dentro de la prohibición?. Aún más si tenemos en cuenta que, debido al avance de la tecnología de las minas terrestres, se han desarrollado minas de diferentes tipos que pueden considerarse de doble aplicación, en el sentido de que pueden ser detonadas tanto por personas como por vehículos (64), aunque estas minas de doble aplicación están prohibidas por el Convenio de Ottawa, concretamente cuando pueden ser detonadas por una persona. Quizás aquí el Convenio debería haber sido algo más explícito, prever tal posibilidad, es decir, la doble aplicación, y considerar que las minas antivehículo, que no las considera como antipersonal y que no prohíbe, pueden ser detonadas también por personas cuando no disponen del dispositivo antimanipulación, que el Convenio exige, pero que muchas de ellas carecen de él.

Tampoco quedan incluidos en el Tratado de Ottawa los dispositivos antimanipulación (65) colocados en las minas antivehículos para evitar su

(63) *Prohibición de las Minas antipersonal. El Tratado de Ottawa explicado*. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1997, pág. 5.

(64) Véase *Prohibición de las minas antipersonal*, cit., pag. 15

(65) El Art. 2.3 define el dispositivo antimanipulación como el «destinado a proteger una mina y que forma parte de ella, que está conectado, fijado, o colocado bajo la mina, y que se activa cuando se intenta manipularla o activarla intencionalmente de alguna u otra manera», el término intencionalmente ya excluye el que pueda explotar por la mera presencia o contacto.

remoción; ni las municiones detonadas a distancia, que sólo pueden ser activadas manualmente por un combatiente, no pudiendo explosionar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona.

b) PROHIBICIÓN DE LAS MINAS ANTIPERSONAL

El Tratado de Ottawa constituye el primer instrumento internacional humanitario que prohíbe las minas antipersonal sin ningún tipo de condición ni excepción, ya que los Estados miembros se comprometen a no emplear minas antipersonal nunca y bajo ninguna circunstancia, pero va más allá porque la prohibición se extiende al desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento o transferencia (a excepción de la que se realiza para su destrucción) (Art.3.2) de este tipo de minas (Art.1), y con efecto, podríamos decir incluso, retroactivo, establece que las minas ya fabricadas y almacenadas deben destruirse en un plazo de cuatro años después de la entrada en vigor del Tratado para cada Estado en concreto. El plazo establecido debería, no obstante, haberse reducido, teniendo en cuenta que empezará a contarse una vez que el Convenio tenga plenos efectos jurídicos con su entrada en vigor, lo que podría demorar excesivamente la destrucción. De hecho, las reglamentaciones internas están previendo plazos más cortos (66); es el caso, por ejemplo de la Ley española 33/1998, de 5 de octubre, en cuyo Art. 3 se establece un plazo máximo de tres años (67). De hecho, España ha procedido el 27 de julio de 1998, a destruir las minas antipersonal que tiene almacenadas, colocándose así a la cabeza del mundo en la destrucción de dichas armas (68).

(66) Alemania, Austria, Canadá, Filipinas, Irlanda, Noruega, Sudáfrica, Suiza y Zimbabwe, son los Estados que, a 8 de marzo de 1998, habían notificado la destrucción total de las minas almacenadas.

(67) España contaba con un arsenal de 600.000 a 800.000 minas antipersonal, cuyo objetivo era su instalación en la frontera de Ceuta y Melilla con Marruecos en caso de conflicto. Dado que el desembolso para su destrucción sobrepasaría los 150 millones, se han ido destruyendo las partidas ya caducadas, aunque las organizaciones no gubernamentales insisten en que su destrucción se haga de inmediato y que no agoten los plazos establecidos, como ya lo hacen Bélgica y Canadá. *ABC*, de 26 de junio de 1997. EE.UU tiene almacenadas en la base naval de Rota (Cádiz) unas 2.000 minas que si no se sacan de nuestro territorio, transcurridos 180 días después de la entrada en vigor de la Convención, España, como Estado Parte en la misma, deberá declararlas oficialmente (Art. 7.1.d) y a partir de aquí sólo cabe su destrucción. Véase *EL PAIS*, 8 de marzo de 1999

(68) Ver *ABC*, 28 de julio de 1998, pág. 25, y *EL PAIS*, de la misma fecha.

En cualquier caso, es importante que se fijen plazos como punto de referencia y como límite para dar cumplimiento a una obligación. En este sentido, los Estados podrán solicitar, en su caso, la ayuda y la cooperación de otros Estados capacitados, que les prestarán su asistencia para garantizar la destrucción de las minas en el tiempo previsto (Art.6.1). Difícilmente se podría dar cumplimiento efectivo a las citadas disposiciones sino es con una cooperación y asistencia internacionales, a través de intercambios de equipos, material, información científica y técnica, a lo que los Estados miembros no pondrán ningún tipo de restricción (Art.6.2).

La única excepción al almacenamiento o la transferencia viene dada por la permisión de la retención de una cantidad de minas antipersonal para el desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción al igual que para el adiestramiento en dichas técnicas, no excediendo, no obstante, de la cantidad mínima necesaria para el cumplimiento de tales finalidades (Art.3). Salvo esta circunstancia, ningún Estado podrá transferir minas antipersonal, lo que abarca tanto la exportación como la importación, pero sin referirse a la transferencia de territorio que contenga minas antipersonal colocadas (Art.2.4). Sin duda, esta prohibición terminará con los grandes negocios de países productores de minas que han sido, quizás, los que han promovido más su utilización en detrimento de los países menos desarrollados.

Con respecto a la destrucción de las minas antipersonal ya colocadas en las zonas minadas, el tema es más complicado por los problemas que pueden presentarse para su detección. Este tema ya preocupó a los Estados en la Conferencia de revisión de la Convención de 1980, percantándose de la dificultad que conllevaba localizar la exacta ubicación de las minas. De hecho en el Protocolo II modificado, aunque se establece la obligación de confeccionar mapas y registrar el emplazamiento exacto de las minas, vimos la dificultad de su precisión, sobre todo cuando las minas se lanzan a distancia (69), y por consiguiente la poca eficacia de la disposición. De ahí que el nuevo Tratado obligue a sus Estados Parte a destruir todas aquellas minas que se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción lo antes posible, pero dándoles un plazo máximo de diez años (Art. 5.2), con la posibilidad de prorrogarlo por otros diez años, siguiendo el procedimiento establecido (Art. 5.2), que, a su vez, podrá ser prorrogado en el supuesto de que el Estado responsable sea incapaz de llevar a cabo dicho cometido en el tiempo previsto. Llevar a cabo esta tarea de

(69) Véase *supra*, pág. 130.

remoción es, si cabe, la más difícil de las contempladas en el Convenio, ya que muchos Estados requerirán abundante asistencia técnica, jurídica y financiera; y además, ¿cómo identificar, después de transcurridos, a veces, largos períodos de tiempo, con factores climatológicos diversos que pueden alterar su situación, las zonas donde pueden encontrarse las minas, para poder fijar con posterioridad un perímetro marcado y protegerlas con cercas u otros medios (70) para que no puedan llegar las personas civiles, como establece la Convención? Esto nos hace sospechar que, a pesar, en su caso, de la buena voluntad de los Estados, la dificultad de dar cumplimiento a la normativa establecida, por los motivos expuestos con anterioridad y al examinar el Protocolo II modificado, la mayor parte de las minas antipersonal ya diseminadas continuarán ocasionando estragos a la población civil, aplicandose, en estos casos, las disposiciones vigentes para la ayuda y protección a las víctimas.

c) AYUDA A LAS VÍCTIMAS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Si importante es la prohibición de las minas antipersonal, lo es igualmente la ayuda a las víctimas y, en este sentido, consideramos que el Tratado de Ottawa ha dado una respuesta global a ambas cosas, al establecer el compromiso que adquirirán los Estados partes, que puedan, de proporcionar ayuda para el cuidado y la rehabilitación de las víctimas de las minas, su integración social y económica, así como los programas de sensibilización sobre las mismas (Art. 6.3). El mayor problema que plantea esta disposición, a pesar de su enorme importancia, es la cláusula «en condiciones de hacerlo»: ¿será el propio Estado el que se pronuncie sobre esa condición, o lo que verdaderamente se valorará será la intención y la voluntad de los Estados, de ayudar a esos países que, con muchas víctimas de minas, no cuentan con medios para realizarlo? La Convención

(70) No tenemos que olvidar que, según se recoge en el Anexo Técnico al Protocolo II modificado, se especificará con exactitud la ubicación de los campos de minas con los puntos de referencia y las dimensiones de las zonas minadas; si es posible, el registro debe indicar la situación exacta de cada mina, tipo de minas colocadas, fecha y hora de ubicación, incluso los períodos de autodestrucción. Se utilizarán igualmente señales para que sean visibles con símbolos, colores, etc. y reconocibles por la población civil. Aunque todas estas disposiciones en teoría son las más adecuadas para identificar por un civil el lugar donde se encuentran las minas, en la práctica, se necesita emplear mucho tiempo ya que son tareas minuciosas, con un coste muy elevado y, sobre todo porque existe una gran dificultad para localizarlas en la mayoría de los casos, a no ser que nada más colocarlas se llevara a cabo dicho cometido.

insta acertadamente a la cooperación, en cuanto que los Estados afectados tienen el derecho a solicitar y recibir esa ayuda directamente de otros Estados Parte en el instrumento internacional; luego es una obligación de estos Estados que han de cumplir jurídicamente, pero solo si están en condiciones para hacerlo.

La propia Convención prevé que la ayuda pueda proporcionarse, *inter alia*, por el conducto del Sistema de Naciones Unidas, organizaciones o instituciones internacionales, regionales o nacionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y su Federación Internacional, organizaciones no gubernamentales, o sobre la base de acuerdos bilaterales. Todos estos elementos de cooperación establecidos en el Convenio desempeñarán, como ya lo han venido haciendo, un papel fundamental que esperamos vaya en aumento por la mayor concienciación y presión de la sociedad internacional para conseguir una respuesta eficaz en lo concerniente al sufrimiento causado por las minas.

d) APLICACIÓN DEL TRATADO Y SISTEMA DE CONTROL

El Tratado se aplicará a todos los Estados que lo hayan ratificado o se hayan adherido a él, obligándoles jurídicamente una vez entrado en vigor. Aunque la vigencia del Tratado se ha producido el 1 de marzo de 1999, una vez transcurridos seis meses después del depósito del 40 instrumento de ratificación o de adhesión, para reforzar las normas básicas establecidas en el texto, se invita a los Estados miembros a que cuando manifiesten su voluntad de vincularse al Tratado, hagan una declaración comprometiéndose a aplicar provisionalmente las obligaciones generales contenidas en el Art. 1.1, (Art.18) (71), hasta su entrada en vigor. Esta declaración, sin embargo, no es preceptiva, por lo que es necesario instar a los Estados, como lo ha hecho el CICR, para que hagan dicha declaración.

Los Tratados se adoptan para que se cumplan por los Estados Parte, y para ello el Tratado de Ottawa ha previsto un mecanismo dirigido a garantizar su aplicación. Consideramos que la disposición más importante al respecto viene dada por la aplicación a nivel nacional, en cuyo ámbito los Estados deberán adoptar las medidas legales, administrativas o de cual-

(71) A 12 de marzo de 1998, sólo había hecho la declaración de aplicación provisional Mauricio.

quier otra índole para prevenir y, en su caso, castigar cualquier actividad prohibida a los Estados Parte en el Convenio, cometidas por personas o en territorio bajo su jurisdicción o control, con la imposición, de sanciones penales por actos prohibidos (Art. 9). Con la Convención solo no basta, sino que será la legislación específica la que permitirá la aplicación de sanciones y que se lleve a cabo la destrucción de reservas de minas anti-personal y lo establecido en el mismo.

En el ámbito de la responsabilidad internacional, es sabido, que los Estados, en principio, no responden por los actos de los particulares a no ser que estén actuando en nombre o por cuenta del Estado (72), o por no haber empleado la debida diligencia, evitando que esos actos se produzcan. En el supuesto que nos ocupa, los Estados han sido, hasta ahora, los responsables de la producción, almacenamiento y transferencia de minas antipersonal, al igual que de su colocación, por lo que a la hora de reparar el daño ocasionado, al ser una actividad no prohibida, el Estado que las utilizaba debía responder por su propia falta, es decir, por no haber adoptado las medidas oportunas para evitar la materialización del riesgo que tales actividades conllevan, estando obligado, por consiguiente, a reparar los daños ocasionados. No cabe aquí hablar de *restitutio in integrum*, ya que las cosas no podrían volver a la situación en la que se encontraban antes de producirse el daño, pero sí cabe, además de una asistencia a las víctimas, una compensación monetaria que debería incluir los daños morales (73), lamentables, en el caso de las víctimas de las minas antipersonal; y jurídica, la satisfacción, las garantías y seguridades de no repetición por el Estado responsable, procediendo a la remoción de los campos de minas una vez finalizado el conflicto, de acuerdo con el Protocolo II modificado (74). Claramente y, desde nuestro punto de vista, habría dos

(72) Véase el Art. 8 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la Responsabilidad de los Estados.

(73) Véase VILLAGRÁN KRAMER, F.: «La Comisión de Derecho Internacional y la Responsabilidad Internacional por crímenes internacionales», en *Anuario Argentino de derecho Internacional*, 1997, pág. 162

(74) Dicho Protocolo, prevé igualmente, como vimos, la adopción por las Altas Partes Contratantes de medidas legislativas y de otra índole para prevenir y reprimir las violaciones de sus disposiciones, cometidas por personas o en territorios bajo su jurisdicción, incluida la imposición de sanciones penales a las personas que, en relación con el conflicto armado y en contravención de las disposiciones del Protocolo, causen deliberadamente la muerte o lesiones graves a civiles, y la comparecencia de esas personas ante la justicia (Art. 14). Luego para sancionar penalmente aquí no bastaría con la violación de la obligación de comportamiento sino por causar solo la muerte o lesiones graves y, además, *deliberadamente*, lo que aún haría más difícil su prueba.

responsables políticos, por un lado, el Estado que fabrica y proporciona las minas antipersonal, y por otro, el que las coloca indiscriminadamente por razones estratégicas y de seguridad, pero sin ningún tipo de responsabilidad jurídica en la práctica al no existir obligaciones de resultado, solamente esa responsabilidad por riesgo, por actividades generadoras potenciales de daños (75). La reglamentación en el Tratado de Ottawa ha supuesto un cambio importante en la materia, ya que al establecer normas primarias que contienen las prohibiciones, se incurrirá en responsabilidad cuando se viole la norma, aplicándose las disposiciones que, en Derecho internacional, rigen sobre la materia. Aunque el Tratado de Ottawa no habla de responsabilidad, sí que establece la necesidad de que los Estados, como hemos visto, adopten medidas jurídicas que puedan requerir una legislación penal específica que imponga sanciones y medidas administrativas, que supongan cambios en los procedimientos operativos militares, tales como impartir instrucciones a las fuerzas armadas o efectuar cambios en la planificación militar, y en lo que respecta a organizaciones relacionadas con la concepción, producción y transferencia de armas, con el fin de garantizar que no haya infracciones (76), y de ello, sí que deben de responder. De ahí, que se haya previsto un sistema de control que, desde el punto de vista de la aplicación del Convenio, constituye el núcleo central del mismo, ya que un Tratado sin efectividad práctica sería como inexistente.

Los mecanismos establecidos para garantizar su aplicación se centran esencialmente en un sistema de cooperación, a través de consultas y trabajos conjuntos que faciliten el cumplimiento del Tratado (Art.8) y la solución de controversias que puedan surgir en relación con su aplicación (Art. 9), y a través de las denominadas «medidas de transparencia», en función de las cuales cada Estado deberá informar al Secretario General, con un plazo máximo de 180 días después de la entrada en vigor del Convenio, sobre las medidas adoptadas a nivel nacional, número de exis-

(75) Al respecto véase PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «Responsabilidad internacional» II, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de derecho Internacional Público*, 11 ed. Madrid, 1997, págs. 681-682.

(76) En la Ley española 33/1998, de 5 de octubre, de prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar, el Gobierno se compromete a adoptar todas las medidas legales, administrativas y de cualquier otra índole que procedan para prevenir y reprimir cualquier actividad prohibida por la citada Ley (Disposición adicional segunda). Véase, por otro lado, «Adhesión de los Estados y aplicación de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de las minas antipersonal y sobre su destrucción». Comité Internacional de la Cruz Roja.

tencias, ubicación de todas las zonas minadas bajo su control o jurisdicción, tipos y cantidades de minas antipersonal destruidas después de la entrada en vigor del Convenio, entre otras; información que deberá actualizarse anualmente por cada Estado parte a quien el Secretario General transmitirá, a su vez, todos los informes (Art. 7). Ciertamente, este sistema, si realmente se cumple por todas las Partes, es la vía más idónea para estar informado de los avances de cada Estado y del respeto de las disposiciones convencionales, aunque no se pueda asegurar aún su efectividad, si tenemos en cuenta que los Estados en otros Convenios han incumplido esta obligación ¿la cumplirán en éste? De hecho, el Tratado de Ottawa ha previsto otro mecanismo de aplicación consistente en un procedimiento de encuesta e investigación, utilizado cuando un Estado miembro sospecha que otro Estado miembro infringe el Convenio. Este procedimiento se inicia con una «Solicitud de Aclaración» fundamentada, que se presenta por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas al Estado infractor, quien en un plazo de 28 días tendrá que responder con toda la información necesaria para aclarar el asunto (Art. 8). El procedimiento continúa en el supuesto de que no se de o se obtenga respuesta satisfactoria en el plazo indicado, pudiendo entonces someterse el asunto a la siguiente Reunión de los Estados Parte (77), incluso, excepcionalmente, proponer una convocatoria de una Reunión Extraordinaria para considerar el asunto no solucionado, en la que se decidirá si ha de continuar la consideración del asunto, en función de toda la información presentada por los Estados Parte afectados. Tanto la Reunión de Estados como la Reunión Extraordinaria deberá alcanzar una decisión por consenso que, de no conseguirse, se adoptaría por mayoría de las Partes presentes y votantes (Art. 8.8). El procedimiento se completa con la posibilidad de que la Reunión o Reunión Extraordinaria, si requiere mayor aclaración, autorice una misión de determinación de hechos, que también podrá invitarse por el miembro del que se solicita la aclaración, misión que, en este caso, se llevará a cabo sin que sea necesario una decisión de las Reuniones citadas, integrada por un máximo de nueve expertos (Art. 8.8), que se ubicará en el Estado del que se solicita la aclaración, quien garantizará el que se pueda comunicar con toda persona que pueda proporcionarle ayuda

(77) La Reunión de los Estados Parte se celebrará regularmente para considerar cualquier asunto en relación con la aplicación o la puesta en práctica del Convenio. La primera Reunión se convocará por el Secretario General en el plazo de un año después de la entrada en vigor del Convenio, siendo, a partir de aquí, convocadas anualmente hasta la primera conferencia de examen (Arts. 11.1 y 2)

(Art. 8.13), facilitar el desplazamiento al lugar de los hechos (Art. 8.14) y, en cualquier caso, permitir que la Comisión pueda introducir el equipo necesario para su investigación *in situ* (Art. 8.12), para recabar información directamente relacionada con la alegación. Los resultados obtenidos se transmitirán, por conducto del Secretario General, a la Reunión o Reunión Extraordinaria (Art. 8.17), que evaluará toda la información así como el informe presentado por la misión, pudiendo requerir al Estado de quien se solicita la aclaración, que adopte las medidas oportunas para resolver, en un plazo determinado, el asunto cuestionado, informando de todas las medidas adoptadas en respuesta a esa solicitud (Art. 8.18). El procedimiento, como vemos, es completo, aún más si tenemos en cuenta que así mismo está previsto, en casos extremos, que la Reunión o Reunión Extraordinaria pueda sugerir a los Estados Parte afectados modos o maneras de aclarar todavía más el asunto en consideración, incluido el inicio de procedimientos apropiados de conformidad con el Derecho internacional (Art. 8.19), en cuyo contexto consideramos que podría comprender, en casos graves, el sometimiento de la cuestión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o a adoptar cualquier otra medida de aplicación de conformidad con la Carta, como las jurisdiccionales. No obstante, la adopción de estas medidas se hará por consenso o por mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes (Art. 8.20).

Este procedimiento que contiene el Art. 8, con sus diferentes posibilidades, es una garantía, en principio, de que se controle el cumplimiento del Convenio, sobre todo porque el propio texto prevé y reglamenta las posibilidades con las que cuentan los Estados miembros para estar informados de lo que hacen y de las medidas adoptadas por cada uno para alcanzar los objetivos del mismo. No obstante, son procedimientos largos, que incluso pueden prolongarse en cuanto que se exigen unas medidas tanto administrativas como de seguridad a adoptar por el Estado al que se le solicita la aclaración, sin olvidar que, aunque las misiones de expertos saldrán de una lista preparada por el Secretario General, actualizada con los datos pertinentes de expertos cualificados, recibida de los Estados Parte y comunicada, a su vez, a todos ellos, puede que sea rechazado algún experto, en cuyo caso habrá de hacerse por escrito, no pudiendo el rechazado participar en misiones de determinación de hechos en el territorio o en cualquier otro lugar bajo la jurisdicción o control del Estado que lo rechazó, si el rechazo fue declarado antes del nombramiento del experto para dicha misión (Art. 8.9). Consideramos que esto puede dar lugar a rechazos, a veces infundados o poco razonados, a pesar de tenerse que

presentar por escrito, que demorarían la puesta en funcionamiento de la citada misión. En cualquier caso no deja de ser una posibilidad más de control que para valorar la eficacia de su funcionamiento habrá que esperar una vez entrado en vigor el Convenio y, en su caso, de su designación. La evolución del funcionamiento y el status de la Convención se hará, finalmente, por la Conferencia de Examen que, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor del Convenio, convocará el Secretario General de las Naciones Unidas, quien podrá convocar otras Conferencias de Examen si así lo solicitan uno o más de los Estados Parte, siempre y cuando el intervalo entre ellas no sea menor de cinco años (Art.12).

En definitiva, lo fundamental es que los Estados Parte se hagan realmente responsables de adoptar las medidas legislativas (78) y administrativas pertinentes, con la imposición de sanciones, sin lo cual difícilmente se podrán hacer efectivas, en la práctica, las disposiciones convencionales, pero ¿a través de qué medios se puede garantizar o se puede obligar al Estado infractor, una vez realizado el control, a que cumpla las obligaciones normativas?, ¿basta con el examen de la Reunión o Reunión Extraordinaria que establezca el eventual incumplimiento sin más, o mejor tendría que haberse establecido un sistema efectivo más explícito y desarrollado que obligue a aquel Estado a su cumplimiento? En este sentido el Tratado de Ottawa es incompleto.

e) COMPATIBILIDAD DEL TRATADO DE OTTAWA CON OTROS CONVENIOS INTERNACIONALES SOBRE LA MISMA MATERIA

El Protocolo II de la Convención de 1980 sobre ciertas armas convencionales, es el que regula, además de otros tipos de minas, el empleo de las minas antipersonal. Modificado, como hemos visto, en 1996 (79), contem-

(78) A 12 de marzo de 1998, han adoptado medidas legislativas a nivel nacional, Austria, Bélgica, Canadá, Guatemala, Hungría, Irlanda, Italia, y Suiza. España, como ya hemos visto, ha aprobado la Ley de prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar.

(79) El Protocolo II modificado ha entrado en vigor el 3 de diciembre de 1998 transcurridos los seis meses después del depósito del 20º instrumento de ratificación o de adhesión. Además de España que lo ratificó el 27 de enero de 1998, son Partes, a 20 de abril de 1999, los siguientes Estados: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Camboya, Canadá, Cabo Verde, China, Costa Rica, Dinamarca, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Lituania, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Uruguay.

pla una reglamentación de todos las clases de minas, armas trampa y otros artefactos, incluidas las minas antivehículo o contra carros siendo en este sentido más amplio y técnico que el Tratado de Ottawa, pero sin alcanzar la prohibición, como este último, de las minas antipersonal, reguladas exclusivamente por el Tratado de Ottawa. Nos encontramos, por tanto, con tres instrumentos internacionales sobre la misma materia: el Protocolo II originario, que estará vigente para los Estados Parte en la Convención de 1980 que lo hayan aceptado (Art. 4.3) y que no hayan ratificado el Protocolo II modificado; este último, que obligará a los Estados que lo hayan ratificado; y el Tratado de Ottawa, hecho en Oslo el 18 de septiembre de 1997, que será sólo vinculante para los Estados Parte en el mismo. Cada uno de estos instrumentos tiene diferentes enfoques (80) y distintas disposiciones que, en lo que respecta sólo a las minas antipersonal son, a nuestro juicio, incompatibles en el sentido de que ¿cómo un Estado Parte en un Convenio que prohíbe tales minas puede a su vez ser Parte en otro que las permite? De acuerdo con el Art. 30.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, cuando el tratado anterior no quede terminado (81) ni su aplicación suspendida, el tratado anterior, como el Protocolo II modificado, se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior, rigiendo igualmente las disposiciones del Art. 30.4, de manera que en las relaciones entre los Estados que sean partes en ambos tratados, la norma aplicable será la anterior enunciada, mientras que las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que solo lo sea en uno de ellos, se regirán por el tratado en que ambos sean partes. En este último supuesto la situación se complicaría, ya que si son sólo partes en la Convención de 1980 quedarían exentos de la prohibición de las minas antipersonal no contemplada en el Protocolo II modificado, aunque obligados a cumplir las obligaciones de comportamiento contenidas en dicho instrumento; y si sólo se vinculan al Tratado de Ottawa no se les aplicarían los cuatro Protocolos de la citada Convención que contienen normas importantes sobre el uso o la prohibición de otras armas, como las armas láser cegadoras. De ahí que

(80) Consideramos que el Protocolo II modificado está enfocado más al control de armamentos que al Derecho humanitario, mientras que el Tratado de Ottawa es esencialmente Derecho humanitario.

(81) En este caso, el Protocolo II originario y el Protocolo II modificado, más completo que el anterior, no terminan, entre otras cosas, porque regulan otros tipos de minas y otros artefactos similares que no toca el Tratado de Ottawa, y, que de darlos por finalizados esas otras materias quedarían sin reglamentar.

se aconseje a los Estados que se adhieran al Tratado de Ottawa que también lo hagan a la Convención de 1980 y que ratifiquen el Protocolo II modificado (82), más amplio que aquel, y los que no lo hagan al Tratado de Ottawa que se adhieran a la Convención de 1980 y ratifiquen el Protocolo citado, por el que se comprometen, al menos y entre otras, a retirar las minas una vez finalizado el conflicto, aunque la realidad nos lleve a pensar que esta disposición continúe sin cumplirse.

CONSIDERACIONES FINALES

El balance de toda la trayectoria hasta la prohibición total de las minas antipersonal ha sido positivo. Primero, el Protocolo II modificado que, aunque incompleto desde el punto de vista de la prohibición, ya que, en términos generales, contiene normas primarias de prevención, es un instrumento técnico enfocado esencialmente al control de armamentos, y como tal de difícil aplicación práctica en algunos de sus preceptos, pero que ha venido a reforzar la actitud de muchos Estados para que al margen de la reglamentación internacional adopten medidas internas encaminadas a la prohibición de las minas antipersonal, y que se continúe negociando, a través del «Proceso de Ottawa», hasta conseguir un resultado final más satisfactorio. En este sentido, con la adopción del Tratado de Ottawa, en segundo lugar, se ha dado un paso, además de importante, necesario para el desarrollo del Derecho internacional humanitario. Como hemos visto, no solamente se ha prohibido el empleo de las minas antipersonal, sino que, consecuentemente con esta prohibición y con el fin de conseguir un efecto de confianza, no se permite su producción, almacenamiento y transferencia. Pero no basta con haber adoptado el Convenio, sino que es preciso ratificarlo y aplicarlo por el mayor número de Estados (83), y que

(82) En el mismo Preámbulo del Tratado de Ottawa se hace un llamamiento a los Estados para la pronta ratificación del Protocolo II modificado. Por su parte, el Art. 2 de la Convención de 1980 establece que ninguna disposición de la misma ni de sus Protocolos «se interpretará de forma que menoscabe otras obligaciones impuestas a las Altas Partes Contratantes por el derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados».

(83) La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 52/38 A, de 9 de diciembre de 1997, hace un llamamiento a todos los Estados para que firmen y ratifiquen el Tratado y que contribuyan a su total cumplimiento y eficaz aplicación. A 3 de mayo de 1999, lo habían ratificado 81 Estados: Alemania, Andorra, Antigua y Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belice, Benin, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Canadá, Chad, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Djibuti, Dominica, El Salvador, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Ex-República yugoslava

las Partes adopten la legislación nacional obligada para su efectivo cumplimiento, aunque al no haberse firmado por países tradicionalmente productores de minas como Estados Unidos (que tampoco ha ratificado el Protocolo II modificado), Rusia, China, Iran, Libia, Irak, entre otros, difícilmente podrá llegar a tener, en principio, vigencia universal. Pero, ¿podría aparecer como *lex lata* una norma consuetudinaria por la que se prohíba el empleo de tales armas? (84), el hecho de que la Asamblea General de las Naciones Unidas haya adoptado varias Resoluciones instando a la prohibición y que exista ya un Tratado de prohibición total, pone de manifiesto el deseo de un sector amplio de la comunidad internacional de ir hacia adelante y, aunque sería posible y deseable, las tensiones aún existentes entre la práctica de muchos Estados y la *opinio iuris* hace dudar de tal posibilidad.

Ciertamente, el Tratado de Ottawa contiene una serie de medidas destinadas a que se respeten sus disposiciones, cuya efectividad y eficacia, insistimos, dependerá de la voluntad de los Estados Parte, aunque dudamos que las dirigidas al levantamiento y remoción de las minas ya colocadas se apliquen.

Consideramos que el sistema de control establecido propiciará la destrucción y la prohibición del almacenamiento y la transferencia de las ya existentes, pero, desgraciadamente, seguiremos contando durante mucho tiempo con víctimas de minas antipersonal que continúan y permanecerán en territorios previamente contaminados de ellas.

Echamos en falta un régimen de responsabilidad por incumplimiento, y que de una manera explícita se implante y se desarrolle la apertura de procedimientos judiciales ante las jurisdicciones competentes, que ahora dependerá de la interpretación que se haga del Art. 8.19. Pero el propio Tratado prevé una Conferencia de Examen (Art. 12), transcurridos cinco años desde su entrada en vigor, en la que se podrán plantear las lagunas y

de Macedonia, Fidji, Francia, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Salomón, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Lesoto, Malasia, Malawi, Mali, Mauricio, México, Mónaco, Mozambique, Namibia, Nicaragua, Níger, Niue, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Qatar, Reino Unido, Samoa, San Cristóbal y Nieves, San Marino, Santa Lucía, Santa Sede, Senegal, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Swazilandia, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turkmenistán, Uganda, Venezuela, Yemen y Zimbabwe. España lo firmó el 3 de diciembre de 1997 y lo ha ratificado el 19 de enero de 1999 (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1999).

(84) Este planteamiento se lo haría igualmente el TIJ en el asunto de la licitud de la amenaza o el empleo de las armas nucleares en relación con dichas armas. Recueil, cit., pág. 33.

reflexionar sobre las deficiencias o, en su caso, el incumplimiento del Tratado, o falta de aplicación, pero ya con una experiencia y datos de la práctica. Además se podrá convocar una Conferencia de Enmienda (Art. 13) para considerar las propuestas de enmienda que todo Estado Parte podrá presentar en cualquier momento, después de la entrada en vigor de la Convención, enmienda que se comunicará al Depositario, quien la transmitirá al resto de los Estados para que se pronuncien sobre la conveniencia o no de convocar dicha Conferencia.

El Tratado de Ottawa no es el final sino solamente el principio de un largo camino que queda por recorrer. Como ha señalado el propio Presidente del CICR, Sr. Cornelio Sammaruga, «...la victoria real para la humanidad está por llegar. La celebraremos el día que ya no tengamos que desplegar todos nuestros esfuerzos para poner remedio a las secuelas de la guerra y para curar las heridas que causa al ser humano una tecnología que destruye sin control; será el día en que el juicio de la humanidad, el respeto de las normas humanitarias básicas y el instinto de la autoprotección converjan para evitar que de nuevo tengan lugar tales horrores» (85).

(85) «Una prohibición total de las minas terrestres». *Conferencia para la Firma del Tratado y Foro de Acción contra las Minas*, Ottawa, 2-4 de diciembre de 1997. Declaración del Sr. Cornelio Sammaruga, Presidente del CICR, de 3 de diciembre de 1997.