

# Las minas antipersonal

*Socorro Rovirosa*

## **Introducción**

La vocación pacifista y humanitaria de México y el hecho de no fabricar, no poseer, no importar y, en consecuencia, tampoco emplear minas terrestres antipersonal confiere al país una autoridad moral y estatura internacional para luchar sin descanso por la erradicación de estas armas crueles e inhumanas. Las contribuciones de México en el proceso de negociación de la Convención,<sup>1</sup> que proscribe total e inmediatamente el uso, la producción y la transferencia de todo tipo de minas antipersonal, y en los esfuerzos llevados a cabo para lograr su efectiva aplicación, serán abordadas en los subtítulos relativos a la respuesta internacional frente al costo humano del empleo de este tipo de armas y a los mecanismos creados a partir de la entrada en vigor de la Convención.

Una somera descripción de sus disposiciones y algunas de las principales aportaciones de México en su articulado serán tratadas en el subtítulo dedicado a la Convención de Ottawa. Sin

---

<sup>1</sup> Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, adoptada el 18 de septiembre de 1997, en la Conferencia Diplomática de Oslo.

entrar en el debate sobre su utilidad militar y sus funciones como arma defensiva, ya que los propios ejércitos consideran hoy día que aporta mínimas ventajas militares no justificables frente a su costo humano, baste iniciar describiendo brevemente la mina antipersonal y sus efectos indiscriminados y excesivamente nocivos en la población civil, al igual que sus impactos, económico y social, en las comunidades afectadas.

Las minas terrestres antipersonal resultan poderosos artefactos que, a diferencia de otras armas que precisan que alguien apunte y dispare, son accionados por las propias víctimas. Es decir, están concebidas para explotar por un tropiezo involuntario, o al ser manipuladas, o al mover el cable de disparo conectado a la misma, sin importar quien —un soldado o un civil— realiza la acción. Puesto que no distinguen entre soldados y personas civiles, sus efectos son indiscriminados y, si no son retiradas o detonadas al término del conflicto armado, también causan muertes y mutilaciones muchos años después del cese de las hostilidades. Es en estas situaciones postconflicto donde con mayor frecuencia resultan víctimas de estas armas las personas civiles ocupadas en sus quehaceres cotidianos.

Las minas antipersonal causan sufrimientos excesivos, puesto que están concebidas principalmente para hacer de sus víctimas discapacitados por el resto de sus vidas, provocando casi siempre la traumática amputación de los miembros inferiores. Un sobreviviente de su explosión requiere, por lo general, amputación, múltiples intervenciones quirúrgicas y un prolongado tratamiento de rehabilitación física y psicológica. La permanente discapacidad de estos sobrevivientes tiene incidencias en su entorno familiar, social y económico, pues se vuelven muy limitadas sus oportunidades de trabajo y no pueden ocuparse de manera adecuada de sus familias. Aunado a esos daños infligidos a las personas, las minas antipersonal generan graves repercusiones económicas y sociales, en particular para

los países que buscan reconstruirse al finalizar el conflicto armado, ya que no sólo inutilizan extensas tierras cultivables y con ello reducen la capacidad de la comunidad para sustentarse, sino que las carreteras y vías férreas minadas dificultan el movimiento de personas y mercancías, así como la distribución de la ayuda humanitaria.

### **Respuesta internacional al costo humano de las minas antipersonal**

Hacia finales de la década de los ochenta, el personal médico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se vio confrontado con la profunda crisis humanitaria provocada por el amplio uso de las minas antipersonal dirigido cada vez más a diezmar y aterrorizar a las poblaciones civiles en los conflictos armados internos que estallaron en un buen número de países de todas las regiones del mundo, desde el fin de la segunda guerra mundial. Esta utilización masiva alentó la proliferación de transferencias de minas de los países productores hacia los países involucrados en conflictos regionales o internos, contribuyendo de manera decisiva a las crisis humanitarias que llevaron a los médicos de la Cruz Roja, que se encontraban en el terreno, a reunir datos sobre el número de víctimas de minas antipersonal.

Con base en la información recolectada, estimaron que cada año morían o eran heridas por minas antipersonal por lo menos veinticuatro mil personas, la mayoría de las cuales resultaba víctima de este tipo de armas cuando ya no había combates o tras haber terminado el conflicto armado. El personal médico del CICR caracterizó este fenómeno como una “epidemia” mundial de heridos, muerte y sufrimiento que, como toda epidemia, debía ser erradicada en su origen.

A ello obedeció el urgente llamado del CICR en 1994 a todos los Estados para adoptar una prohibición completa de las minas antipersonal, que reforzaba un primer llamado formulado por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL, por sus siglas en inglés).<sup>2</sup> Estos llamados desempeñaron un papel determinante, junto con las organizaciones humanitarias internacionales, para acelerar la toma de conciencia de la opinión pública internacional sobre los efectos devastadores del empleo y presencia de minas antipersonal para la población civil y para los esfuerzos de reconstrucción con posterioridad a los conflictos. Gracias a que la opinión pública internacional se involucró en esta causa a favor de su prohibición, la misma avanzó a una velocidad impresionante, puesto que los gobiernos y la sociedad civil enfocaron sus acciones a dar una rápida respuesta internacional a la tragedia humanitaria derivada del empleo masivo de minas antipersonal.

Una primera oportunidad para generar esa respuesta se dio en la Primera Conferencia de Examen<sup>3</sup> de los Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales,<sup>4</sup> foro donde muchos gobiernos buscaron no sólo fortalecer las disposiciones de su Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos,<sup>5</sup> sino que participaron activamente para lograr la prohibición completa del empleo, desarro-

---

<sup>2</sup> La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (International Campaign to Ban Landmines, ICBL) es una coalición internacional de numerosas organizaciones no gubernamentales involucradas en actividades para la erradicación de las minas terrestres.

<sup>3</sup> Convocada en 1993, a iniciativa de Francia para acallar los reclamos de su opinión pública, que favorecía la prohibición de las minas terrestres.

<sup>4</sup> El título completo es Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

<sup>5</sup> Acuerdo jurídico internacional con disposiciones que específicamente se aplican al empleo de las minas antipersonal.

llo, fabricación, almacenamiento y transferencia de las minas antipersonal. Nuestro país impulsó este objetivo desde el inicio de la Conferencia de Examen al declarar que:

La posición fundamental de México ha sido que la solución definitiva es obtener una prohibición completa del empleo, desarrollo, fabricación, almacenamiento y transferencia de las minas. Cualquier prohibición o restricción que no tenga ese alcance, no aporta solución alguna al problema de las minas, armas esencialmente indiscriminadas que deben ser para siempre proscritas.<sup>6</sup>

Al cabo de tres periodos de sesiones en 1995 y 1996, la Conferencia de Examen concluyó adoptando una versión enmendada del Protocolo II con restricciones sumamente complejas y llenas de excepciones sobre el empleo de las minas antipersonal, pero no logró prohibirlas totalmente. Dichas restricciones resultaban limitadas y complicadas, a tal grado, que muchos delegados se cuestionaban si serían o si podrían ser aplicadas con eficacia en los conflictos armados.

Inmediatamente después de constatar los magros resultados de la revisión del Protocolo II, calificados por muchos gobiernos, el CICR y la ICBL como desalentadores e inadecuados, en la reunión de clausura de la Conferencia de Examen el gobierno canadiense anunció la convocatoria de una reunión de Estados que se mostraban a favor de la abolición de las minas, así como de los organismos y organizaciones no gubernamentales (ONG) interesados en participar, para que se celebrara en octubre de 1996 en Ottawa, con el fin de desarrollar estrategias

---

<sup>6</sup> Intervención del representante de México. Acta resumida de la Conferencia de Examen. Documento CCW/CONF.I/SR.2, p. 11.

destinadas a poner término efectivo a los sufrimientos causados por las minas antipersonal.

Al igual que otros países a favor de su prohibición, en la clausura de la Conferencia de Examen, México destacó las insuficiencias de las enmiendas incorporadas al Protocolo II, y reiteró que seguiría empeñado en lograr la prohibición completa de las minas, tanto en el marco de la Convención como en los foros regionales a los que pertenecía.<sup>7</sup>

En octubre de 1996, México participó en la Conferencia Internacional sobre Estrategia, celebrada en Ottawa, y suscribió la declaración “Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal”. A partir de ese momento, nuestro país se integró como participante y activo promotor del llamado Proceso de Ottawa, liderado por Canadá y del cual también formaron parte Austria, Bélgica, Filipinas, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Sudáfrica y Suiza, que buscaba concertar a corto plazo —un año— un acuerdo internacional, de cumplimiento obligatorio, que proscribiera las minas antipersonal.

El apoyo internacional a favor de esa proscripción continuó incrementándose, de manera específica, con una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en diciembre de 1996, que instaba a todos los países a concertar un nuevo acuerdo internacional por el cual se prohíban totalmente, “lo antes posible”, las minas antipersonal.<sup>8</sup> El número de Estados que respaldaba esta prohibición también creció de modo impresionante pasando de unos cincuenta a algo más de ciento veinte durante 1997.

---

<sup>7</sup> Intervención del representante de México. Acta resumida de la Conferencia de Examen. Documento CCW/CONF.I/SR.14, p. 18.

<sup>8</sup> Resolución 51/45S, adoptada por 155 votos a favor, ninguno en contra y 10 abstenciones de Belarús, China, Cuba, República Democrática de Corea, Israel, Pakistán, República de Corea, Federación de Rusia, Siria y Turquía.

Sin embargo, al tiempo que crecía el respaldo a la proscripción total, algunos países occidentales —Francia, Reino Unido, Australia, Italia, Japón y Estados Unidos—, interesados en mantener el enfoque de control de armas por encima del humanitario, maniobraron y lograron que el tema de la prohibición de las minas antipersonal también fuera llevado, en 1997, a la Conferencia de Desarme, con la intención de trabajar, en el marco de un esquema gradual, empezando por negociar una prohibición de las exportaciones, importaciones y transferencias de minas antipersonal en una primera etapa, y mantener legitimada su posesión, producción y empleo por tiempo indefinido.

Desde el inicio de sus trabajos en enero de 1997, Estados Unidos pidió negociaciones en el tema de las minas terrestres antipersonal, en parte, para responder a las presiones de su propia opinión pública para que se proscribieran. Los miembros de la Conferencia de Desarme, que a la vez integraban el Proceso de Ottawa y quienes, por tanto, eran activos promotores del enfoque humanitario, percibieron y criticaron los intentos que en ese foro se dieron para descarrilar la negociación de una prohibición total de las minas antipersonal.<sup>9</sup>

En la Conferencia de Desarme, México desempeñó un papel crucial para contrarrestar los intentos no sólo por impedir un acuerdo sobre la proscripción de las minas antipersonal, que hubiera exigido un consenso conforme a su Reglamento, sino también por cambiar la naturaleza del único foro multilateral de negociación en materia de desarme, dedicándolo a negociar

---

<sup>9</sup> Para mayor información sobre la negociación de la prohibición de las minas antipersonal desde ambos enfoques —humanitario y de control de armamentos— en dos foros separados —Proceso de Ottawa y Conferencia de Desarme—, véase Z. Lachowski, “The Ban on Anti-Personnel Mines”, en SIPRI, *Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 546-550.

asuntos propios del derecho internacional humanitario. A nuestro país le preocupaba que una negociación sobre el tema de las minas distrajera a la Conferencia de su verdadera prioridad: el desarme nuclear. Por ello, el representante de México ante este foro expresó en varias reuniones celebradas en 1997 que nuestro país no estaba convencido de que la Conferencia fuera el foro apropiado para concluir “lo antes posible” un acuerdo prohibiendo las minas antipersonal, como lo exhortaba la resolución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>10</sup> Incluso las ONG coincidían en que llevar la negociación a la Conferencia de Desarme era el mejor lugar para enterrarla.

De hecho, la Conferencia de Desarme concluyó sus sesiones de 1997 sin lograr un acuerdo sobre su programa de trabajo debido a las posiciones opuestas del Grupo de los 21,<sup>11</sup> abogando por la prioridad de los temas nucleares, y de los países occidentales interesados en negociar sólo en los temas de material fisionable y minas terrestres.

El estancamiento del tema en la Conferencia dio mayor impulso al Proceso de Ottawa, que celebró cuatro reuniones internacionales durante 1997 —Viena, Bonn, Bruselas y Oslo—, en las cuales se negoció con una celeridad sin precedentes el cuerpo normativo de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción. Con base en el proyecto de texto elaborado por Austria —presentado en la reunión de Viena de febrero de 1997—, y tras arduas negociaciones centradas, primordialmente, en superar las posiciones opuestas sobre la definición de las minas antipersonal y el mecanismo de

---

<sup>10</sup> Actas de la Conferencia sobre Desarme. Documentos CD/PV.767, 12 de junio de 1997, pp. 19-20, 33 y 37, y CD/PV. 758, 6 de marzo de 1997, pp. 12-14.

<sup>11</sup> El Grupo de los 21, originalmente Grupo de países miembros de la Conferencia de Desarme que no pertenecían a ninguna de las dos grandes alianzas militares: la OTAN y el Pacto de Varsovia.

verificación de cumplimiento, así como en rechazar las enmiendas propuestas por la delegación estadounidense como condición para respaldar el texto,<sup>12</sup> el 18 de septiembre de 1997, en la Conferencia Diplomática de Oslo, 89 países aprobaron el texto final de la Convención. Ésta fue abierta a la firma en la Conferencia de Ottawa, el 3 y 4 de diciembre de 1997, y la suscribieron 121 Estados.<sup>13</sup>

En la construcción del creciente consenso mundial a favor de la prohibición de este tipo de armas contribuyeron de manera permanente el CICR, la ICBL y las ONG, organizando seminarios y actividades en varias regiones, particularmente en África, continente muy contaminado con minas antipersonal.<sup>14</sup> De esta manera se logró que países afectados de otras regiones respaldaran la prohibición total y pidieran, al mismo tiempo, compromisos en materia de asistencia técnica y financiera para el desminado.<sup>15</sup>

Comprometido con el objetivo de concluir la negociación del instrumento en un año, México participó activamente como integrante del Grupo Promotor del Proceso de Ottawa, en las cuatro reuniones de 1997, haciendo constructivas aportaciones y subrayando, desde el inicio de la negociación, que la Convención debía contener compromisos claros en materia de destrucción de arsenales, limpieza de minas y rehabilitación de las víctimas, si efectivamente se buscaba la adhesión de los países afectados por las minas. Además, trabajó arduamente para

---

<sup>12</sup> Z. Lachowski, *op. cit.*, p. 554.

<sup>13</sup> La Convención de Ottawa cuenta, a diciembre de 2005, con 148 Estados Parte, más seis Estados signatarios que aún no la ratifican.

<sup>14</sup> Esta contribución recibió un reconocimiento mundial cuando en 1997 se le otorgó el Premio Nobel de la Paz a la ICBL y a Jody Williams, quien jugó un papel determinante en la adopción del texto final de la Convención.

<sup>15</sup> Honduras (a nombre de los países centroamericanos), Santa Lucía (a nombre de la Caricom), Afganistán, Camboya, Croacia, Nepal, Tailandia y Zimbabwe.

ampliar la composición del Grupo Promotor, con el objeto de que saliera de su ámbito euroatlántico, e incorporara a países de otras regiones geográficas. México firmó la Convención de Ottawa el 3 de diciembre de 1997, y depositó su Instrumento de ratificación el 9 de junio de 1998.

### **Convención de Ottawa: estructura y entrada en vigor**

La llamada Convención de Ottawa entró en vigor el 1 de marzo de 1999 al ser ratificada por 40 países. La Convención proscribe total e inmediatamente el empleo, producción y transferencia de todo tipo de minas antipersonal; exige la destrucción en un plazo de cuatro años de las minas almacenadas; la remoción en un periodo de 10 años de las minas sembradas, y garantiza la atención, rehabilitación y reintegración socioeconómica de las víctimas. Asimismo fomenta la cooperación internacional para ayudar a los países con menores recursos en las tareas de desminado y destrucción de minas. Se trata de un texto corto y directo, integrado por un preámbulo y 22 artículos.

Si bien algunos autores sostienen que la Convención de Ottawa es un acuerdo de desarme para proscribir totalmente un arma,<sup>16</sup> para México, teniendo en cuenta los principios en que se fundamenta, los objetivos que persigue, así como la historia de su negociación, se trata de un instrumento de derecho internacional humanitario. Nuestro país siempre abogó por que prevaleciera, por encima de cualquier consideración de necesidad militar, la protección de la población civil y la reducción significativa de sus sufrimientos y del de los combatientes. Lo anterior fue expuesto de manera clara por el jefe de la delegación

---

<sup>16</sup> Z. Lachowski, *op. cit.*, p. 555.

de México en las negociaciones al señalar lo siguiente durante un seminario regional sobre minas terrestres antipersonal:

El propio preámbulo de la Convención así lo asienta, al afirmar que su propósito es poner fin al sufrimiento y a las víctimas causadas por las minas antipersonal y que la Convención se basa en los principios del derecho internacional humanitario. De los 10 párrafos que componen el preámbulo de la Convención tan sólo uno, el más breve, afirma que una prohibición completa de las minas antipersonal sería también una importante medida de confianza. Se trata de la única referencia al campo del control de armamentos y de la seguridad.<sup>17</sup>

En el Preámbulo de la Convención se incorporan las dos normas consuetudinarias fundamentales que rigen la elección de los medios y métodos de guerra en el marco del derecho internacional humanitario y que, por tanto, obligan a todas las partes en cualquier situación de conflicto armado. La primera establece la obligación de las partes en conflicto a distinguir siempre entre civiles y combatientes y de no atacar a los civiles. Dentro de este principio está prohibido el empleo de toda arma con efectos indiscriminados. Puesto que la mina antipersonal es por su propia naturaleza incapaz de distinguir entre civiles y combatientes, resulta un arma indiscriminada cuyo empleo está prohibido por el derecho internacional humanitario. La segunda proscribía el empleo de armas que “puedan causar males superfluos o sufrimientos innecesarios”, lo que implica que cualquier arma concebida para causar más daños de los necesarios para “poner fuera de combate” a un soldado es ilícita, aun cuando su

---

<sup>17</sup> Antonio de Icaza, “La Convención de Ottawa: los retos de la ratificación, la puesta en práctica y la universalidad”. Ponencia presentada en el Seminario Regional sobre Minas Terrestres Antipersonal “Asumiendo nuestro compromiso”, México, 11 y 12 de enero de 1999.

empleo esté dirigido únicamente contra combatientes. Al ser susceptible de infligir sufrimientos excesivos en sus víctimas, la mina antipersonal es, en consecuencia, un arma ilícita bajo los principios del derecho internacional humanitario.

La afirmación que aparece en el primer párrafo del Preámbulo, de acuerdo con la cual el objetivo de la Convención es poner fin al sufrimiento humano y al impacto económico y social de las minas antipersonal, pone el énfasis en el aspecto humanitario, sin aludir explícitamente a que su empleo es la causa del sufrimiento o de esos impactos, con la evidente intención de estigmatizar esta arma y destacar su naturaleza intrínsecamente dañina, y para evitar darle el carácter de régimen jurídico de control de armamentos. Otra referencia humanitaria fundamental del Preámbulo es la relativa a la prestación de asistencia para el cuidado, rehabilitación y reintegración socioeconómica de las víctimas de minas, ya que, por primera vez, un acuerdo multilateral que prohíbe un arma reconoce el derecho de las víctimas a recibir asistencia por los daños que ésta les cause.

México actuó como “amigo del presidente”, encargado de conducir la negociación del Preámbulo en la Conferencia de Oslo, a propósito de lo cual llevó a cabo una intensa labor para superar las dificultades derivadas de la insistencia de Francia en reflejar en el Preámbulo el papel de la Conferencia de Desarme en el desarrollo de prohibiciones de las minas antipersonal y de la propuesta colombiana para que hubiera una referencia expresa en la Convención a las obligaciones de las fuerzas irregulares en cuanto al empleo de minas. Esto se solucionó con la inclusión de los principios del derecho internacional humanitario en el párrafo final del Preámbulo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Los principios del derecho internacional humanitario deben ser respetados por las partes en un conflicto armado, sean Estados o fuerzas armadas irregulares.

El artículo 1 de la Convención incorpora las prohibiciones que los Estados Parte se obligan a cumplir, las cuales comprenden una amplia gama de actividades: empleo, desarrollo, producción, transferencia y almacenamiento que “nunca y bajo ninguna circunstancia”, los Estados Parte pueden realizar. La prohibición abarca todas las situaciones de conflicto armado —internacional o interno— y, en tiempo de paz, un Estado Parte no puede sembrar minas antipersonal para asegurar sus fronteras o proteger sus instalaciones militares o de otro tipo. Tampoco puede fabricar minas antipersonal o desarrollar proyectos para crear nuevos modelos o mejorar los actuales, ni adquirirlas, ni transferirlas —salvo para fines de destrucción o adiestramiento—, ni almacenarlas.

Otra prohibición esencial prevista en este artículo impone la obligación de no “ayudar, estimular o inducir”, en ninguna circunstancia, a cualquiera —esté o no obligado por la Convención— a participar en las actividades prohibidas por ésta. El alcance del término “ayudar” ha dado lugar a amplios debates en el mecanismo intersesional,<sup>19</sup> en cuanto a si esta obligación abarca la participación de Estados Parte en operaciones conjuntas con Estados no Parte que impliquen el uso de minas antipersonal.

El artículo 2 sobre definiciones hace una distinción entre las minas concebidas para matar o herir a personas —minas antipersonal— y aquellas cuya finalidad es destruir tanques o vehículos —minas antivehículos—. Estas últimas, incluyendo las equipadas con un dispositivo antimanipulación —definido también en el artículo 2—, están excluidas del ámbito material de la Convención. Esta cuestión, así como la de la eliminación del término “primordialmente” (*primarily*) en la definición de las

---

<sup>19</sup> El Programa de Trabajo Intersesional fue creado en la Primera Reunión de Estados Parte (Maputo, Mozambique, septiembre de 1999) para promover la efectiva aplicación de la Convención.

minas antipersonal,<sup>20</sup> fueron las más debatidas, ya que para el CICR y para muchas delegaciones, creaban una ambigüedad que podría facilitar la exclusión de una serie de artefactos de uso dual, incluso si una de sus finalidades es servir de mina antipersonal. Superar esta ambigüedad, al haber definido claramente el arma prohibida, fue un gran logro del Grupo Promotor. A pesar de ello, en el mecanismo intersesional se sigue debatiendo sobre el alcance de la excepción de las minas antivehículos con dispositivos antimanipulación altamente sensibles y que estallan por la presencia, proximidad y contacto no intencional de una persona.<sup>21</sup>

El artículo 3 consagra excepciones a las obligaciones generales, por medio de las cuales se autoriza a un Estado Parte a conservar o transferir una cantidad limitada de minas antipersonal para el desarrollo de técnicas de detección, remoción y destrucción, así como para el adiestramiento en esas técnicas. De igual manera, la prohibición de transferencia, que abarca la importación, la exportación, así como el título de propiedad de la mina, puede sufrir algunas excepciones cuando se trata de transferir minas para que sean destruidas o retenidas para los fines previstos. La negociación de este artículo se centró en la propuesta estadounidense para incorporar una excepción geográfica a las obligaciones generales, que excluyera la línea de demarcación entre las dos Coreas.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> El Protocolo II de la Convención sobre ciertas Armas Convencionales define la mina antipersonal como “mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, proximidad o el contacto de una persona, y que incapacite, hiera o mate a una o más personas”.

<sup>21</sup> Para información completa sobre el debate respecto del alcance de las definiciones del artículo 2, véase S. Maslen, “The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction”, en *Commentaries on Arms Control Treaties*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 105-128.

<sup>22</sup> Propuesta de Estados Unidos, véase S. Maslen, *ibid.*, p. 428.

Con respecto a esta propuesta fue determinante la oposición del Grupo Promotor, de un buen número de países, así como del CICR y la ICBL, puesto que su aceptación habría desencadenado una serie de excepciones geográficas para fronteras altamente sensibles, lo que implicaba un costo muy alto para obtener la adhesión de Estados Unidos. México expresó además su preocupación ante una propuesta alemana para fijar un límite máximo a las minas que podrían ser retenidas, al considerar que ello requeriría un sofisticado régimen de verificación. Esta cuestión sobre los límites de las minas retenidas para los fines del artículo 3 sigue debatiéndose en el mecanismo intersesional, ya que la ICBL ha pedido a los Estados Parte “continuar evaluando la necesidad de esta excepción”,<sup>23</sup> y aboga por una completa transparencia del uso que se da a las minas retenidas.

El artículo 4 consagra la obligación de destruir los arsenales existentes en un plazo de cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la Convención para un país determinado. El artículo 5 establece la obligación de cada Estado Parte de remover, en un plazo de 10 años a partir de la entrada en vigor para ese país, la totalidad de las minas sembradas en zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control. Esto incluye todos los territorios donde existen minas y donde se sospecha su presencia. El Estado Parte asume la responsabilidad de retirar las minas, independientemente de si fueron sembradas por sus unidades militares o por otras fuerzas. Los Estados Parte afectados, que por sus altos costos financieros no puedan concretar en el plazo previsto esa tarea, tienen la posibilidad de solicitar una prórroga para cumplir con dicha obligación.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> ICBL, *Landmine Monitor Report 2002*, en <http://www.icbl.org/lm/2002/intro/banning>, p. 12.

<sup>24</sup> En ninguna de las cinco reuniones anuales de Estados Parte, ni en la Conferencia de Examen, se han presentado solicitudes de prórrogas bajo el

Para limpiar los campos minados y destruir sus arsenales, los Estados Parte que requieran asistencia financiera, material, humana y técnica podrán solicitarla a otros Estados Parte.

A fin de conferirle obligatoriedad al compromiso de asistir y cooperar en esas tareas México propuso, junto con Canadá, Brasil, Afganistán y Honduras, el establecimiento de un artículo por separado, lo que dio origen al artículo 6. Conforme a su enunciado, los Estados Parte se comprometen a garantizar la asistencia y cooperación internacional que facilite el cumplimiento de las obligaciones de la Convención. Esta asistencia y cooperación puede ser de diferentes tipos —financiera, humana, técnica y material— para actividades de desminado, incluidas la elaboración de programas de desminado y de destrucción de minas, así como la rehabilitación física y la reintegración socioeconómica de las víctimas de minas, al igual que programas de sensibilización sobre el peligro que éstas representan. Alude también a los mecanismos para solicitar y otorgar la asistencia y cooperación.<sup>25</sup>

La asistencia para la reintegración socioeconómica de las víctimas fue la más controvertida durante las negociaciones, pues a los potenciales donantes les preocupaban las implicaciones financieras de este compromiso. Si bien México respaldó enérgicamente su inclusión, propuesta por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres, su alcance obligatorio se ve limitado no sólo por los términos “cuando sea factible y en la medida de lo posible” del párrafo 1, sino que el

---

artículo 5, derivado de la enorme cantidad de recursos destinados a las tareas de destrucción y remoción de minas, altamente rentables para los países proveedores de las tecnologías.

<sup>25</sup> El Sistema de las Naciones Unidas, específicamente con contribuciones al Fondo Fiduciario Voluntario de las Naciones Unidas de Asistencia para Remoción de Minas, o bien organizaciones e instituciones internacionales o regionales, ONG, o de manera bilateral.

párrafo 3 únicamente impone el compromiso a los Estados Parte “en condiciones de hacerlo”. Su alcance es todavía debatido en el mecanismo intersesional, donde los principales donantes insisten en que la responsabilidad primaria en la reintegración socioeconómica de las víctimas recae en el Estado Parte del que son nacionales.

El artículo 7 obliga a los Estados Parte a presentar, ante el secretario general de la ONU, un informe anual reportando las medidas tomadas para aplicar la Convención. Aun cuando estas medidas de transparencia, similares a las de los acuerdos de desarme, buscan promover la confianza sobre su estricta aplicación, también son fuente de valiosa información para saber dónde se requiere profundizar la cooperación, y para evaluar los progresos alcanzados. Estos informes son públicos<sup>26</sup> y han sido fuente primaria que permite analizar, en el mecanismo intersesional, los avances que se han dado en el cumplimiento de la Convención.

El artículo 8 establece un detallado mecanismo de facilitación y aclaración de cumplimiento, que se activa mediante una solicitud de aclaración hecha por un Estado Parte, a través del secretario general de la ONU, a otro Estado Parte, del cual se alega que no cumple con la Convención. De no haber respuesta del país concernido, o de ser ésta insatisfactoria, el asunto se puede someter a la Reunión de Estados Parte. Incluso, de ser urgente, se puede convocar a una reunión extraordinaria de los Estados Parte.

Después del examen de la información presentada debe decidirse, por mayoría de los Estados presentes y votantes, si ha de proseguirse a la siguiente etapa, y autorizar una misión de determinación de hechos. Mientras que la decisión sobre los términos

---

<sup>26</sup> Los informes se pueden consultar en el sitio Internet del Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas.

del mandato de la misión compete a las reuniones de Estados Parte, la designación de sus miembros incumbe al secretario general de la ONU, quien debe consultar con el país concernido sobre la selección de los expertos. A su vez, dicho país está obligado a dar todas las facilidades a la misión para garantizar que entreviste a las personas y visite los lugares relacionados con la investigación. Sin embargo, este acceso puede sujetarse a las medidas que tome el país concernido para proteger su seguridad nacional, la de los miembros de la misión, así como los derechos de propiedad y constitucionales de sus ciudadanos.

La misión informará sus resultados a las reuniones de Estados Parte, también a través del secretario general de la ONU. Finalmente, recae en estas últimas la adopción de las recomendaciones que considere apropiadas, por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, para resolver el caso de incumplimiento.

Se trata, sin duda, de un mecanismo complejo y gradual, cuya estructuración y aceptación fue la más difícil de lograr a lo largo de las negociaciones. Es el resultado de un acuerdo entre los países que defendían —Estados Unidos, Reino Unido, Francia e Italia, encabezados por Alemania— las ventajas de un mecanismo sofisticado de verificación, similar al de los acuerdos de desarme, y los países del Grupo Promotor —con excepción de Alemania—, que favorecían un mecanismo de fomento de la confianza sin carácter “intrusivo”, acorde con un instrumento de derecho internacional humanitario.

El CICR también respaldó esta última posición; incluso propuso que, dado que este derecho se enfoca más en la conducta del individuo, en la Convención se contemplara, además de la responsabilidad del Estado, la del individuo. La ICBL, que al inicio pugnaba por un mecanismo enérgico, favoreció el enfoque humanitario por considerar que una estricta verificación no era esencial para la Convención y que largas negociaciones sobre

esta cuestión podrían ser utilizadas para entorpecer la prohibición total. A fin de contrarrestar las pretensiones alemanas, Canadá presentó una propuesta, rechazada por Noruega, para contar con una comisión de cooperación de cumplimiento.<sup>27</sup> Noruega, al igual que México y Sudáfrica, favorecía el enfoque propuesto por Suiza de confiar a las reuniones de Estados Parte las tareas relacionadas con la transparencia, facilitación y cumplimiento, lo que resultaría menos costoso, más eficiente y práctico. Sin embargo, no fue sino hasta la Conferencia de Oslo que esta cuestión se resolvió, al fusionarse los elementos de la propuesta alemana y de la enmienda mexicana.<sup>28</sup> Esta enmienda tenía por objeto aumentar el umbral para autorizar la misión de determinación de hechos (dos tercios de los Estados Parte presentes y votantes) y que las visitas *in situ* sólo se realizaran con el consentimiento previo del Estado involucrado. A la fecha, dicho mecanismo no ha sido activado, a pesar de las insistentes denuncias de la ICBL en el mecanismo intersesional, relacionadas con violaciones a la Convención por algunos Estados Parte.

El artículo 9 impone al Estado Parte la obligación de adoptar leyes nacionales o de tomar medidas administrativas y de otra índole, incluyendo sanciones penales, para prevenir y reprimir las violaciones a la Convención, cometidas en su territorio o por personas dentro de su jurisdicción o control. Este artículo fue ampliamente debatido porque Suiza, respaldada por México y Suecia, pugnaba por tipificar como violaciones “graves” las infracciones a la Convención, y abrir con ello la po-

---

<sup>27</sup> Esta comisión de cooperación de cumplimiento se integraría por un pequeño grupo de expertos, cuyas tareas principales serían recibir los informes de los Estados Parte, dirigir recomendaciones sobre medidas técnicas y financieras para ayudarlos a cumplir sus obligaciones y, a petición de parte, podría llevar a cabo tareas de determinación de hechos.

<sup>28</sup> Texto de las propuestas mexicana y alemana, véase S. Maslen, *op. cit.*, pp. 427-428 y 439-440.

sibilidad de invocar la jurisdicción universal obligatoria. Esta propuesta no prosperó dado que varios miembros del Grupo Promotor consideraron que iba más allá del objetivo buscado con el artículo 9, y que la adopción de legislación nacional era suficiente para reprimir las violaciones a la Convención.

Con excepción de los artículos 11 y 12, que disponen la celebración de reuniones de Estados Parte y la Conferencia de Examen para considerar los asuntos relacionados con la aplicación de la Convención, los artículos restantes contienen las cláusulas finales comunes a los acuerdos internacionales.

### **Mecanismos de aplicación a partir de su entrada en vigor**

Con el objeto de evaluar la aplicación y operatividad de la Convención se creó un mecanismo de seguimiento que consiste en reuniones anuales de Estados Parte, al menos en los cuatro primeros años a partir de la entrada en vigor, y una Conferencia de Examen a los cinco años de su vigencia.<sup>29</sup> Por tratarse de una Convención negociada y adoptada fuera del marco de la ONU, los países promotores asumieron la responsabilidad de organizar, en coordinación con ésta, las reuniones de Estados Parte y la Conferencia de Examen.

México ha contribuido, junto con el hoy llamado “Grupo de Amigos” de la Convención, liderado por Canadá y Noruega, en el trabajo preparatorio de esas reuniones. Éste se desarro-

---

<sup>29</sup> Desde su entrada en vigor en 1999, se han celebrado cinco reuniones anuales de Estados Parte, en forma alternada, en un país severamente afectado por minas y en Ginebra. Las reuniones Primera, Tercera y Quinta tuvieron lugar en Mozambique (1999), Nicaragua (2001) y Tailandia (2003). La Segunda y la Cuarta se celebraron en Ginebra, en 2000 y 2002.

lla dentro del Programa de Trabajo Intersesional,<sup>30</sup> en el cual México copresidió, con Suiza, el Comité de Asistencia a Víctimas. En este foro nuestro país pugnó por un enfoque integral al problema de las víctimas y por que los programas de asistencia no respondieran sólo a criterios médicos, sino también a las necesidades socioeconómicas de las víctimas para de este modo facilitarles la reincorporación a sus comunidades. Ello con el fin de contrarrestar el limitado enfoque médico que privilegiaba Suiza y que logró descartarse. Asimismo, México ha subrayado la necesidad de paliar el desequilibrio en la asignación de recursos entre los programas de reintegración socioeconómica de los sobrevivientes de minas, y los programas de desminado y destrucción de arsenales, que a todas luces resultan económicamente más rentables para algunos de los mayores productores y vendedores de minas que ahora, como Estados Parte, dan enormes recursos a esos programas y que, al contar con las tecnologías y equipos para esas actividades, reciclan con creces sus supuestas aportaciones humanitarias.

México contribuyó, junto con Países Bajos, como correlator y copresidente, en los trabajos del Comité sobre Situación General y Funcionamiento de la Convención, cuya tarea es esencial para evaluar los avances en su aplicación y universalidad. Si bien las actividades para promover dicha universalidad han conducido a numerosas adhesiones en el corto plazo, incluso de países reticentes a la prohibición, México considera que, aunado a esos esfuerzos, se deben mantener bajo la mira aquellos países que poseen 90% de los arsenales de minas y que no son Estados Parte de la Convención.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Mecanismo informal, flexible e incluyente, destinado a promover los objetivos humanitarios de la Convención: desminado, destrucción de existencias, asistencia a víctimas y universalización.

<sup>31</sup> China (110 millones), Federación de Rusia (50 millones), Estados Unidos (10.4 millones), Pakistán (6 millones), India (4-5 millones), República de Co-

El alcance de las prohibiciones, definiciones y excepciones de los artículos 1, 2 y 3 ha sido debatido en el Comité sin lograr mayores avances, a pesar de los esfuerzos de varios Estados Parte —Nueva Zelandia, Países Bajos, México y Brasil, entre otros—, así como de la ICBL y el CICR para llegar a un entendimiento común sobre lo que prohíben o permiten esas disposiciones. Sin embargo, las aclaraciones informales de algunos Estados Parte en cuanto a la prohibición de la mina antivehículo con dispositivos antimanipulación o mechas sensibles, y las informaciones sobre las directivas que rigen la participación de sus fuerzas armadas en operaciones conjuntas que implican el uso de minas antipersonal, permiten deducir que esos artículos no se aplican de manera coherente, al ser objeto de diferentes interpretaciones los compromisos asumidos. El principal obstáculo a un entendimiento común deriva de la informalidad del mecanismo donde se debate. Para algunos Estados Parte no se trata del foro adecuado, además de no ser una cuestión prioritaria frente a los retos que implica cumplir la Convención, y porque no pueden aceptar que, en la búsqueda de entendimientos comunes, se reinterpreten sus disposiciones.<sup>32</sup>

Los trabajos de los otros dos comités —destrucción de existencias y remoción de minas y tecnologías para el desminado— del Programa Intersesional han permitido avances impresionantes al enfocar sus esfuerzos en colmar las necesidades de recursos de los Estados Parte afectados y alentar la cooperación para que puedan llevar a cabo sus programas de destrucción y

---

rea (2 millones). Otros Estados no Parte que se estima poseen grandes arsenales: Myanmar, Egipto, Finlandia, Irán, Iraq, Israel, República Democrática de Corea, Siria y Viet Nam. Véase *Landmine Monitor Report 2004*, en <http://www.icbl.org/lm/2004/intro/banning>, p. 14.

<sup>32</sup> Para una información más detallada sobre el debate de los artículos 1, 2 y 3 en el mecanismo intersesional y en las reuniones de Estados Parte, y la posición de México, véase *ibid.*, pp. 19-26, 571-574.

desminado dentro de los plazos fijados por la Convención.<sup>33</sup> Las actividades del trabajo intersesional han demostrado su utilidad al impulsar su aplicación, lo que se ve facilitado por los múltiples contactos bilaterales entre delegados de países afectados y de los donantes, así como con las ONG, el CICR y otras organizaciones e instituciones internacionales —OEA, PNUD, UNICEF, CIGDH—,<sup>34</sup> realizados al margen de las reuniones. Otro mecanismo vital para sustentar una mayor participación y lograr que se involucren los Estados Parte seriamente afectados en los diferentes continentes es el Programa de Copatrocinio, creado en 2000, y al cual contribuyen mayoritariamente los países donantes, aunque a éstos les preocupa que pueda desvirtuarse su finalidad y se fomente el llamado “turismo humanitario”.

La Primera Conferencia de Examen, celebrada en Nairobi en 2005, adoptó un Plan de Acción quinquenal con 70 puntos de acción concretos para los diferentes objetivos de la Convención y que, en opinión de la ICBL y el CICR, trasciende en varios aspectos lo obtenido en Oslo. Aun cuando no logró la incorporación de sus enmiendas al Plan de Acción, el vocero de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres reconoció que se trataba del mejor documento de la Conferencia. En efecto, las ONG temían que para el quinquenio 2005-2009 se dé un lento abandono de los compromisos de los principales promotores de la Convención. Con el Plan de Acción se mantiene el impulso para aplicarla y se evita relegarla a un instrumento más sobre armas inhumanas. Además de tener un importante

---

<sup>33</sup> Sesenta y cinco Estados Parte completaron la destrucción de sus existencias dentro del plazo de cuatro años, a partir de la entrada en vigor para cada uno de ellos. Véase *ibid.*, p. 2.

<sup>34</sup> Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario.

impacto mediático, sobre todo en África, por la presencia de algunos jefes de Estado o de Gobierno y delegaciones de alto nivel, la Conferencia sirvió primordialmente de foro para que los Estados Parte refrendaran su compromiso de cumplir a cabalidad la Convención, especialmente los afectados por minas. Si bien los países donantes se comprometieron a mantener similares niveles de apoyo, insistieron en que los programas de actividades de minas debían ser parte de los planes nacionales de desarrollo, en un evidente interés de ir reduciendo de manera gradual su asistencia financiera, conforme se vaya concluyendo el desminado y la destrucción de los arsenales.

## **Conclusiones**

Los avances hacia la total erradicación de las minas antipersonal han sido notables desde la firma de la Convención en 1997. La producción se ha reducido drásticamente; las exportaciones han cesado casi por completo; más de cincuenta millones de minas antipersonal almacenadas han sido destruidas, incluso por países que no son Estados Parte; los fondos para las labores de desminado se han incrementado y el número de víctimas en los países severamente afectados ha disminuido de manera continua. Sin embargo, se plantean aún muchos retos en los que debe mantenerse la acción en los próximos cinco años para, primordialmente, asegurar la limpieza de las minas en los territorios de los Estados Parte que deben completarla en un plazo de 10 años; encontrar mecanismos que hagan efectiva la asistencia a las víctimas; lograr la adhesión de los países que poseen los mayores arsenales; coordinar mejor las tareas de los actores en el terreno, y mantener el compromiso financiero de los principales donantes.

Las oportunidades para abordar estas cuestiones seguirán siendo las reuniones de Estados Parte y el trabajo intersesional, donde las intervenciones, por reiterativas que parezcan, permiten tener un panorama global de lo que está haciendo cada Estado Parte para cumplir, dentro de los tiempos previstos en la Convención, con sus obligaciones de desminado y destrucción de las existencias. Además, la seria y activa participación de la sociedad civil organizada en esas reuniones ha creado una asociación ejemplar sobre cómo los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG pueden ser capaces de abordar con éxito el reto de una crisis humanitaria urgente.

Aun cuando la aceptación de las tres cuartas partes de los miembros de la comunidad internacional confirma la existencia de una norma internacional incontestable que prohíbe las minas antipersonal, los Estados Parte y la sociedad civil deben mantener el impulso para lograr que la existencia de estas armas se torne inaceptable. En este aspecto, nuestro país goza de una reconocida autoridad moral al no haber empleado ni poseído minas. No obstante, al haber sido uno de sus principales autores, también tiene la responsabilidad especial de seguir promoviendo la Convención de Ottawa. México debe, por consiguiente, continuar involucrado en el seguimiento de esta Convención y mantenerse como enérgico defensor de la eliminación completa de las minas terrestres antipersonal, con el mismo ahínco que muestra como defensor del desarme nuclear.