

**CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO,  
PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA  
DE MINAS ANTIPERSONAL Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN**

**Por Stuart Casey-Maslen**

*Abogado internacional*

*Jefe de la sección de actividades relativas a las minas de Landmine and Cluster Munition  
Monitor, Norwegian People's Aid*

**Contexto en que se aprobó la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción (Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal)**

La Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal es un instrumento del derecho internacional que prohíbe el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de minas antipersonal. La Convención entró en vigor el 1 de marzo de 2009 y fue el resultado del “Proceso de Ottawa”, proceso independiente de negociación del tratado al margen de un foro promovido por las Naciones Unidas con objeto de prohibir las minas antipersonal, iniciado en Ottawa —de ahí su nombre— por el Ministro de Relaciones Exteriores del Canadá, en octubre de 1996.

Pese al extendido empleo de minas antipersonal en la Segunda Guerra Mundial, los Convenios de Ginebra de 1949 sólo se ocuparon de las cuestiones relativas a la remoción de minas, prohibiendo expresamente la utilización por la fuerza de prisioneros de guerra con esos fines. A mediados de la década de 1970, en una serie de tres reuniones convocadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para examinar diversas armas convencionales, se determinó que las minas terrestres (en general) constituían un medio de guerra que merecía una reglamentación jurídica particular.

Se había esperado que los Protocolos adicionales de 1977 de los Convenios de Ginebra restringiesen expresamente el empleo de ciertas armas convencionales, pero al no alcanzarse un acuerdo definitivo, se convocó una conferencia aparte bajo los auspicios de las Naciones Unidas a fin de negociar un instrumento jurídico específico. El resultado fue la aprobación en 1980 de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, enmendada el 21 de diciembre de 2001 (Convención sobre las armas convencionales), uno de cuyos protocolos (el Protocolo II) regulaba las “minas, armas trampa y otros artefactos.

En 1993, al aumentar la preocupación internacional por las repercusiones de las minas antipersonal en la población civil de muchas zonas afectadas por un conflicto, Francia pidió que se celebrara una conferencia de examen de la Convención. Después de tres años de difíciles negociaciones celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas, los Estados partes en la Convención sobre las armas convencionales aprobaron un Protocolo II enmendado, en que se establecieron controles más estrictos del empleo y la transferencia de minas antipersonal. El Protocolo II enmendado de 1996, sin embargo, no llegó a establecer la prohibición total que la sociedad civil, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y un número cada vez mayor de gobiernos propugnaban. En la reunión en que se aprobó el protocolo enmendado, el

Canadá anunció que tenía previsto organizar una reunión para examinar la forma de lograr la prohibición internacional de las minas antipersonal.

### **Cronología de las negociaciones**

La Conferencia Internacional sobre Estrategia: “Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal (la Conferencia de Ottawa de 1996) se celebró en la capital canadiense del 3 al 15 de octubre de 1996. En la sesión de clausura, el Ministro de Relaciones Exteriores a la sazón, Lloyd Axworthy, hizo un llamamiento para que se negociara y firmara un tratado por el que se prohibieran las minas antipersonal a más tardar a finales de 1997.

La delegación de Austria ante la Conferencia de Ottawa de 1996 ya tenía preparado un primer proyecto de convención sobre la prohibición de minas antipersonal, pero, aunque lo mencionó en sus observaciones, no lo distribuyó oficialmente. El proyecto, con tan sólo pequeñas modificaciones pero con el nuevo título de “proyecto de texto de Austria”, fue enviado al mundo entero en noviembre de 1996. Con el fin de respaldar lo que vino a llamarse el Proceso de Ottawa, se formó un “grupo básico” de Estados amigos que estuvo integrado inicialmente por Austria, Bélgica, el Canadá, Filipinas, Irlanda, México, Noruega, los Países Bajos, Sudáfrica y Suiza.

Para 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas ya había aprobado una serie de resoluciones en relación con las minas antipersonal. En el párrafo 1 de la resolución 48/75 K, aprobada sin que se sometiera a votación el 16 de diciembre de 1993, se pidió la suspensión de la exportación de minas antipersonal. El 10 de diciembre de 1996, se aprobó, por 155 votos contra ninguno y 10 abstenciones, la resolución 51/45 S, cuyo proyecto había sido patrocinado por 115 países. En el párrafo 1 de la resolución, se exhortó a los Estados a que procuraran “decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersonal, con miras a terminar las negociaciones lo antes posible”.

La Reunión de Expertos relativa al texto de una convención sobre la prohibición de minas antipersonal, celebrada en Viena (Austria) del 12 al 14 de febrero de 1997, ofreció a los Estados una primera oportunidad de deliberar directamente sobre el primer proyecto de convención de Austria. Basándose en las observaciones recibidas, Austria preparó un segundo proyecto “provisional” de texto del tratado el 7 de marzo de 1997 y lo distribuyó al grupo básico. El segundo proyecto preparado por Austria fue terminado el 14 de marzo de 1997.

La Reunión Internacional de Expertos sobre las posibles medidas de verificación relativas a la prohibición de las minas antipersonal, segundo encuentro oficial de seguimiento de la Conferencia de Ottawa de 1996, tuvo lugar en Bonn los días 24 y 25 de abril de 1997. Las opiniones siguieron divididas entre los Estados que consideraban esencial una verificación minuciosa para asegurar la eficacia de cualquier acuerdo, y los que aducían que el acuerdo propuesto era de índole esencialmente humanitaria y destacaban la importancia fundamental de contar con una norma clara que prohibiera las minas antipersonal. Austria distribuyó al grupo básico su tercer proyecto el 28 de abril de 1997 y, una vez revisado, especialmente en relación con las cuestiones de cumplimiento, publicó el texto el 14 de mayo de 1997.

La Conferencia Internacional para la Prohibición Total de las Minas Antipersonal, celebrada en Bruselas en junio de 1997 (la Conferencia de Bruselas), estableció un proceso

de selección para la participación en la siguiente conferencia diplomática y determinó oficialmente que el tercer proyecto de Austria sería la base de sus negociaciones. Noventa y siete de los 156 Estados que asistieron a la Conferencia de Bruselas firmaron la Declaración de Bruselas, en que se afirmó que los elementos esenciales de un tratado para prohibir las minas antipersonal eran los siguientes: la prohibición total del empleo, el almacenamiento, la producción y la transferencia de minas antipersonal; la destrucción de todas las minas antipersonal, tanto las almacenadas como las retiradas en operaciones de desminado; y la cooperación y la asistencia internacionales en el ámbito del desminado en los países afectados. En la Declaración de Bruselas se hizo también referencia a la organización de la conferencia diplomática para aprobar el tratado y se confirmó que el tercer proyecto de Austria sería la base de las negociaciones en esa conferencia.

La Conferencia Diplomática sobre la Prohibición Global de las Minas Terrestres Antipersonal (la Conferencia Diplomática de Oslo), convocada por Noruega, dio comienzo el 1 de septiembre de 1997 bajo la presidencia de Jacob Selebi, Embajador de Sudáfrica ante la Conferencia de Desarme, en Ginebra. En la sesión de inauguración, los delegados observaron un minuto de silencio en memoria de Diana, Princesa de Gales, que había desempeñado una labor muy activa en la lucha contra las minas terrestres y había fallecido en un accidente automovilístico en París el fin de semana anterior. El 18 de septiembre de 1997, tras tres semanas de negociaciones, se aprobó oficialmente la Convención.

### **Resumen de las principales disposiciones**

La finalidad de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal es poner fin al sufrimiento y la muerte causados por las minas antipersonal. Para ello, prohíbe a los Estados partes emplear, desarrollar, producir, almacenar o transferir minas antipersonal, y les exige que destruyan las existencias de minas antipersonal, limpien las zonas minadas y presten asistencia a las víctimas. En el cumplimiento de sus obligaciones, los Estados partes que lo necesiten pueden solicitar ayuda y los Estados partes que estén “en condiciones de hacerlo” deben prestar esa asistencia (artículo 6). Existen o se han creado varios mecanismos para apoyar estas disposiciones de cooperación y asistencia.

En la Convención se define mina como “artefacto explosivo diseñado para ser colocado debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebido para explosionar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o un vehículo”. La “mina antipersonal” se define a su vez, como “mina concebida 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”. Sin embargo, la definición de mina antipersonal se precisa al señalarse que “las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas” (artículo 2).

Los Estados deben destruir todas las existencias de minas antipersonal que les pertenezcan o posean o que estén bajo su jurisdicción o control, “lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 4 años” después de adherirse a la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal (artículo 4). El término “jurisdicción” suele abarcar la totalidad del territorio soberano de un Estado parte (incluso cuando las existencias pertenezcan a otro Estado); el término “control” puede aplicarse extraterritorialmente, por ejemplo, si un Estado parte ocupa territorio de otro Estado y pasa de esa forma a controlar las existencias de minas antipersonal. Los Estados partes pueden retener y transferir algunas minas antipersonal —“la cantidad mínima absolutamente necesaria” para realizar

los propósitos de “desarrollo de técnicas de detección, limpieza o destrucción de minas”. También está permitida la transferencia de minas antipersonal cuando se realiza para su destrucción (artículo 3).

Cada Estado se compromete a limpiar todas las minas antipersonal colocadas en las zonas minadas que estén bajo su jurisdicción o control, lo antes posible, y a más tardar en un plazo de 10 años a partir de la entrada en vigor de la Convención para ese Estado parte (párrafo 1 del artículo 5). Por zona minada se entiende una zona que es peligrosa debido a la presencia de minas o en la que se sospecha su presencia (párrafo 5 del artículo 2). Cuando se están llevando a cabo operaciones de desminado, cada Estado parte afectado por las minas antipersonal “se esforzará en identificar todas las zonas bajo su jurisdicción o control donde se sepa o se sospeche que hay minas antipersonal” y deberá marcar entonces su perímetro, vigilarlas y protegerlas por cercas u otros medios para asegurar la eficaz exclusión de civiles (párrafo 2 del artículo 5).

Al elaborar la Convención se tuvo en cuenta que algunos Estados quizá no podrían cumplir el plazo de 10 años, por ejemplo debido al nivel de contaminación o la capacidad y los recursos disponibles. Por este motivo, los Estados partes pueden solicitar una prórroga por un período máximo de otros 10 años (véase más adelante).

En la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal se estableció que se celebrarían reuniones anuales de Estados partes hasta la Primera Conferencia de Examen, que tuvo lugar en 2004, cinco años después de la entrada en vigor la Convención. Se siguieron celebrando reuniones anuales de Estados partes, apoyadas por “comités permanentes entre reuniones” hasta la Segunda Conferencia de Examen, que tuvo lugar a finales de 2009 (véase más adelante). Los Estados partes en la Segunda Conferencia de Examen decidieron de nuevo celebrar reuniones anuales hasta la Tercera Conferencia Examen, prevista para 2014.

No es posible formular reservas a las disposiciones de la Convención. Esto significa que no se permite a ningún Estado parte excluir o reducir la aplicación de ninguna de las disposiciones de la Convención: los 22 artículos son de plena aplicación en todos y cada uno de los Estados partes.

### **Universalidad y aplicación de la Convención**

Un total de 122 Estados firmaron la Convención cuando quedó abierta a la firma en Ottawa los días 3 y 4 de diciembre de 1997. Como se indicó anteriormente, la Convención entró en vigor el 1 de marzo de 2009, una vez depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el número requerido de ratificaciones o adhesiones (40). Para marzo de 2010, 156 Estados —más de tres cuartas partes de los países del mundo— habían pasado a ser partes en la Convención. Sin embargo, algunas de las principales potencias militares, entre ellas tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (China, los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia) no lo han hecho, si bien respetan de hecho muchas de sus disposiciones.

El 2 de diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 64/56 relativa a la aplicación de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. La resolución fue aprobada por votación registrada de 160 votos contra ninguno y 18 abstenciones (entre ellas, las de los Estados Unidos y la Federación de Rusia). Entre los países que votaron a favor, 19 Estados, incluida China, no eran partes en la Convención

sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal (véase el informe de la Primera Comisión, A/64/391).

Como se señaló anteriormente, dos obligaciones importantes establecidas en la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal son destruir las existencias de minas antipersonal y destruir las minas antipersonal en zonas minadas que estén bajo la jurisdicción o el control de un Estado parte. En la Novena Reunión de Estados Partes en la Convención, celebrada en noviembre de 2008, 15 Estados partes solicitaron una prórroga del plazo para destruir las minas antipersonal de las zonas minadas, con arreglo al artículo 5 de la Convención, que les fue concedida. En la Segunda Conferencia de Examen de la Convención, celebrada en Cartagena (Colombia) del 30 de noviembre al 4 de diciembre de 2009, otros cuatro Estados partes solicitaron una prórroga de sus plazos con arreglo al artículo 5, que les fue concedida.

En el informe preparado por la Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención para la Segunda Conferencia de Examen, se afirmó que más de cuatro quintas partes de los Estados del mundo ya no almacenaban minas antipersonal, y que los Estados partes habían destruido en conjunto más de 42 millones de minas. En el informe también se señaló que desde la Primera Conferencia de Examen, celebrada en Nairobi (Kenya) en 2004, cuatro Estados partes no habían cumplido sus plazos para la destrucción de minas antipersonal almacenadas, y tres de ellos seguían sin cumplir lo dispuesto en la Convención a diciembre de 2009.

### **Influencia de la Convención en la evolución jurídica posterior**

La Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal ha sido un importante punto de referencia para posteriores negociaciones sobre armas. En particular, muchas de las disposiciones de la Convención sobre Municiones en Racimo, aprobada en Dublín el 30 de mayo de 2008 (entró en vigor el 1 de agosto de 2010), han sido tomadas de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal, o se han inspirado en ella.

Las semejanzas entre el denominado Proceso de Oslo sobre las municiones en racimo y el Proceso de Ottawa sobre las minas antipersonal son notables. Ambos fueron iniciados por un solo Estado, con el apoyo de un grupo básico de otros Estados resueltos a lograr una prohibición (esto es, se volvió a la forma tradicional de elaborar nuevas normas del derecho internacional humanitario), y los tratados resultantes fueron ambos aprobados por una conferencia diplomática organizada al margen de las Naciones Unidas.

### **Material conexo**

#### ***A. Instrumentos jurídicos***

*Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (con los Protocolos I, II y III)*, Ginebra, 10 de octubre de 1980, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1342, pág. 137 (en inglés).

*Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II enmendado el 3 de mayo de 1996)*, Ginebra, 3 de mayo de 1996, CCW/CONF.I/16 (Part I).

*Convención sobre Municiones en Racimo*, Dublín, 30 de mayo de 2008.

**B. Documentos**

*Resolución 48/75 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1993* (Suspensión de la exportación de minas terrestres antipersonal).

*Resolución 51/45 S de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1996* (Desarme general y completo).

Carta de fecha 9 de julio de 1997 dirigida por la Oficina del Representante Permanente de Bélgica ante la Conferencia de Desarme a la Secretaría de la Conferencia de Desarme, en la que se transmite el documento de clausura de la Conferencia Internacional para la Prohibición Total de las Minas Antipersonal (*CD/I467, 16 de julio de 1997*).

Informe de la Primera Comisión a la Asamblea General (*A/64/391, 13 noviembre de 2009*).

Examen del funcionamiento y la situación de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción: 2005-2009 (*Parte I, APLC/CONF/2009/WP.2 y Parte II, APLC/CONF/2009/WP.2/Add.1, 18 de diciembre de 2009*).

**C. Doctrina**

W. H. Boothby, *Weapons and the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

J. Borrie, *Unacceptable Harm: A history of how the international treaty banning cluster munitions was won*, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, Ginebra, 2009.

M. L. Cameron, R. Lawson, y B. Tomlin (eds.), *To Walk without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, Ottawa, diciembre de 1998.

S. Maslen, *Commentaries on Arms Control Treaties, Volume I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, segunda edición, Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford, 2005.

J. Williams, S. D. Goose y M. Wareham (eds.), *Banning Landmines-Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, Rowman and Littlefield, Estados Unidos de América, 2008.