

CONSEJO DE DELEGADOS
Birmingham, 29-30 de octubre de 1993

INFORMACIÓN CONCERNIENTE AL SIMPOSIO SOBRE MINAS
MONTREUX, ABRIL 1993

(Punto 4.2 del orden del día provisional)

Documento redactado por
el Comité Internacional de la Cruz Roja

Ginebra, 1993

SIMPOSIO SOBRE MINAS MONTREUX

Cada año, miles de hombres, mujeres y niños son víctimas de las minas antipersonal.

La utilización de estas armas, con frecuencia extremadamente perniciosas, es una grave tragedia de índole humanitaria. Además del enorme número de víctimas que causan, las minas antipersonal mutilan de forma atroz, hieren indiscriminadamente a todas las personas y continúan sembrando el terror durante años o incluso decenios después de que han terminado las hostilidades.

Por otra parte, la colocación masiva e indiscriminada de minas hace que regiones enteras sean inutilizables para vivir o para llevar a cabo cualquier actividad, provocando así importantes movimientos de población y la consiguiente desestabilización económica en las regiones vecinas.

El uso generalizado e indiscriminado de estas armas es práctica común en muchos conflictos armados, lo que obstaculiza o impide la asistencia humanitaria, ya que las minas causan muertos o heridos entre el personal de las organizaciones humanitarias.

El personal del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja no se ha librado de ello; baste mencionar el caso más trágico: el 25 de enero del año en curso, 7 socorristas de la Cruz Roja Senegalesa murieron y otros 4 resultaron heridos cuando el vehículo en que viajaban chocó con una mina.

La magnitud del sufrimiento causado por las minas antipersonal, que los delegados del CICR han podido comprobar, sobre el terreno, indujeron al CICR a organizar, del 21 al 23 de abril de 1993, un Simposio en Montreux, al que asistieron cirujanos y ortopedistas, estrategas militares, especialistas y fabricantes de minas, expertos jurídicos en derecho internacional humanitario y desarme, representantes de organizaciones de levantamiento de minas, organizaciones no gubernamentales concernidas y medios de comunicación.

El objetivo general de este Simposio era reunir los datos y las ideas necesarios para coordinar futuras acciones por parte de organismos interesados en mejorar la suerte que corren las víctimas de minas y emprender una acción preventiva. Objetivos más específicos del Simposio eran conocer con exactitud cómo se utilizan actualmente las minas y sus consecuencias; analizar los mecanismos y métodos que existen hoy en día para limitar este uso o aliviar el sufrimiento de las víctimas, así como identificar las deficiencias de dichos métodos; decidir la mejor manera de remediar la situación; establecer una estrategia para coordinar las acciones de los diferentes organismos implicados en dicha acción; y redactar un informe sobre la reunión que pudiera utilizarse como referencia para futuras acciones.

Dicho informe se distribuyó a todos los Gobiernos el 5 de agosto de 1993. Su versión resumida, cuyo autor es el señor Girardet, se presenta al Consejo de Delegados; tiene como fin concienciar al público en general y será distribuida ampliamente, en particular a las ONG y a los periodistas.

Las recomendaciones del Simposio de Montreux cubren varias áreas en las que las Sociedades Nacionales podrían desempeñar un importante papel como son, en particular, el desarrollo y la difusión de materiales para cirujanos y personal médico durante el tratamiento quirúrgico y la rehabilitación de los heridos por minas; la recopilación de información sobre el costo socioeconómico a corto y largo plazo de las minas antipersonal; y la sensibilización general del público, así como de los Gobiernos. Además, las Sociedades Nacionales podían contribuir muchísimo, en el respectivo país, en la tarea de rehabilitación de las víctimas de minas y de aliviar el sufrimiento causado por esas armas.

Desde el punto de vista jurídico, el CICR, de conformidad con su cometido de ayudar a que se aplique fielmente y se desarrolle el derecho internacional humanitario, participará activamente en la preparación de la Conferencia prevista para revisar la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre Armas Convencionales, que contiene un Protocolo sobre minas, lo mismo que hizo con motivo de la conferencia inicial de las Naciones Unidas de 1979-1980. La conferencia para reexaminar esta cuestión brinda la importante oportunidad de modificar y de desarrollar disposiciones relacionadas con las minas, a fin de alcanzar resultados concretos y válidos. Por lo tanto, tiene que prepararse cuidadosamente, y el CICR está dispuesto a organizar reuniones de expertos, tanto independientes como gubernamentales, para someter el asunto al elaborar la documentación pertinente para la proyectada conferencia de revisión. Las Sociedades Nacionales podrían desempeñar un papel fundamental en la tarea de convencer al respectivo Gobierno de que acepte favorablemente el ofrecimiento del CICR, con miras a asegurar una mejor protección de las víctimas de los conflictos armados.

RESUMEN DEL INFORME SOBRE MINAS TERRESTRES

Minas antipersonal: semillas de destrucción Reflexiones tras un seminario

Las minas terrestres, y especialmente las minas antipersonal, son uno de los instrumentos más repugnantes de la guerra moderna. Pueden sembrar el terror en la población civil hasta años después de terminadas formalmente las hostilidades y, como desean, a veces, los que las colocan, trastocar durante decenios a sociedades enteras, desbordando a las frágiles estructuras sanitarias y de los servicios sociales. Las amputaciones son difíciles y costosas; los minusválidos han de recibir ayuda durante años si se quiere reintegrarlos en la vida social. ¿Cuántos minusválidos puede integrar una sociedad dada, ofreciéndoles trabajo o una vida familiar normal? Las minas son semillas de destrucción, cuyo poder maléfico perdura durante generaciones.

Las minas antipersonal provocan la indignación incluso de los observadores más endurecidos: no es casualidad que los iniciadores del simposio sobre minas antipersonal organizado esta primavera por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Montreux, Suiza, fueran cirujanos de guerra experimentados, que han amputado innumerables miembros, han visto muchos niños reventados y han observado cómo los servicios sanitarios se desmoronan bajo el peso de rehabilitaciones imposibles. La finalidad del simposio, que reunió a expertos de todas las disciplinas relacionadas con las minas (desde desactivadores de minas, fabricantes de armas o políticos, hasta especialistas en derecho humanitario, estrategias militares o defensores de los derechos humanos), era recabar toda la información disponible sobre minas antipersonal y examinar lo que puede hacerse al respecto.

En algunos lugares de Camboya, el 20% de la población son personas mutiladas, y la matanza aún no ha terminado. En Afganistán, uno de los mayores problemas para volver a la normalidad ha sido limpiar suficientes zonas minadas para que la población civil regrese a sus hogares y pueda volver a vivir normalmente en sus lugares de origen con suficiente seguridad. No es sorprendente que Somalia fuera y siga siendo un paraíso especial del engaño, donde se utilizan minas antipersonal como armas trampa, a veces en el interior de las viviendas, para que exploten cuando los habitantes regresan a casa. La diferencia entre las minas antitanque y las minas antipersonal está disminuyendo, ya que las primeras son cada vez más pequeñas y se incrementa su uso contra autobuses y camiones, con la intención, generalmente, del causar víctimas civiles. Las minas antipersonal parecen haberse convertido en inevitables armas en las guerras en que la distinción entre participantes militares y civiles se difumina deliberadamente, en los que la guerra se libra tanto contra la sociedad como contra posiciones militares específicas, desde un frente hostil a un campamento. Utilizadas contra civiles, se convierten gradualmente en armas ofensivas, destruyendo la estructura misma de la sociedad. A pesar de que las últimas guerras no se han librado tanto en nombre de ideologías revolucionarias como con la esperanza de obtener alguna ventaja personal o étnica, no por eso se han hecho más humanas. Los limpiadores profesionales de minas hablan casi con nostalgia del desierto de Kuwait, donde los zapadores irakíes colocaron miles de minas de conformidad con los procedimientos de las mejores academias militares europeas, con mapas como documentación. Incluso en esas circunstancias comparativamente favorables, las arenas movedizas y las tormentas de arena provocaron sorpresas desafortunadas; hasta finales de junio de 1993, tres desactivadores de minas murieron reventados por minas.

Nadie conoce el número de víctimas por minas terrestres desde que éstas comenzaron a utilizarse con regularidad. Especialmente en los países en desarrollo, donde la utilización de minas ha aumentado en las últimas décadas, sólo las víctimas más fuertes y con heridas no muy graves llegan vivas al hospital; las otras mueren antes. Un campesino en el campo, tiene pocas probabilidades de sobrevivir si, estando sólo, tropieza contra una mina. Para los militares, las minas son a menudo demasiado pequeñas, casi inofensivas, como para merecer que se las mencione en las estadísticas. Nadie sabe cuántas minas han sido colocadas o cuántas hay aun en fábricas y arsenales. La ONU calcula, de modo muy conservador, que aún hay al menos 100 millones de minas terrestres en 30 países. Es casi seguro una cifra demasiado baja, pero aunque fuera correcta, plantearía problemas insolubles. A pesar de múltiples intentos, los métodos mecánicos de limpieza de minas no son ni prácticos ni seguros. Cuando las circunstancias, son favorables y se conoce el emplazamiento de los campos minados, e incluso si figuran en mapas, se requiere 100 veces más de tiempo para levantarlas que para colocarlas. Según cálculos razonables, también cuesta al menos 1.000 dólares EE.UU para levantar una sola mina, incluidas las primas de seguro para los desactivadores de minas; estas primas son de 15.000 dólares EE.UU. al año, como mínimo, para una cobertura de 400.000 dólares EE.UU., lo cual es poco, si se consideran los riesgos. En Afganistán, Estados Unidos gastó 2,8 billones de dólares EE.UU. para abastecer de armas (incluidas minas antipersonal) a las guerrillas. Se han asignado menos de 30.000 millones de dólares para el levantamiento de minas.

Las fuerzas defensivas consideran las minas, tanto las antitanque como las antipersonal, como parte importante de su arsenal. Comparado con cualquier otro tipo de armas, son mortalmente eficaces e increíblemente baratas (las minas antipersonal cuestan de 3 a 4 dólares cada una). En Afganistán, tanto las tropas rusas como las afganas sembraron cientos de pequeñas minas, incluso en las posiciones en las que permanecían una noche. Las minas antipersonal pueden ser colocadas manualmente o lanzadas a distancia por la artillería, helicópteros o aeroplanos que vuelan a poca altura. No se necesitan muchos conocimientos técnicos para colocarlas, lo cual es otra de las razones por la que muchas organizaciones guerrilleras las utilizan para sus venganzas.

Quizás no pueda persuadirse a los estrategas militares y, por consiguiente a sus Gobiernos, a que acepten prohibir totalmente la utilización de minas antipersonal, por muy aconsejable que sea desde el punto de vista humanitario. Podrían ser útiles las prohibiciones sobre las exportaciones, como la moratoria de un año de Estados Unidos (en vigor hasta octubre de 1993, pero con posibilidades de prolongación). Estados Unidos ha sido siempre un pequeño exportador; en la larga lista de países exportadores figuran, entre los más importantes, Italia, China, Corea, Argentina y Brasil. Aparte de que es muy posible que los países no respeten las prohibiciones, la fabricación de minas no es difícil. Controlar los acuerdos de licencia es más difícil que controlar las exportaciones masivas. Fabricar minas es, por así decirlo, muy sencillo, aunque hasta ahora comprar a granel ha sido tan barato y fácil que apenas valía la pena, para grupos marginales, instalar industrias caseras.

¿Qué puede hacerse?

Es difícil proponer un control internacional serio de minas antipersonal, pero los miembros del simposio en Montreux no cesaron en su empeño la esperanza. Las minas terrestres (no siempre está clara qué referencias son específicas de las minas antipersonal) están incluidas en ambos Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra y en un Protocolo de la Convención sobre Armas de 1980. El problema es que sólo 37 Estados han ratificado la Convención de 1980, que es, a su vez, una actualización de la Convención de 1968 de San Petersburgo. Durante más de un siglo, el derecho consuetudinario internacional ha prohibido el uso de "armas que causan sufrimientos innecesarios". No es indispensable ser jurista para darse cuenta de las posibilidades y de los problemas que plantea esta formulación. A pesar de las dificultades, es urgente actualizar los textos internacionales y persuadir a más Estados de que se adhieran a ellos. Ciertamente, no todos cumplirán sus compromisos como signatarios. ¿Y qué decir de los grupos guerrilleros, de las partes en guerras civiles y de todos los demás? ¿Cómo puede responsabilizarse a los que violan los tratados internacionales? La última pregunta sobrepasa los problemas de las minas antipersonal, pero casi todos los participantes en el simposio de Montreux pensaron que cualquier intento de responderla debe incluirse específicamente en todo nuevo texto.

De momento, no parece posible un acuerdo sobre una prohibición total, por muy aconsejable que parezca a largo plazo. Al menos dos modificaciones prácticas en la situación actual la mejorarían considerablemente sin provocar mucha oposición por parte de los expertos políticos o militares. La primera sería prohibir las minas no detectables, o las hechas solo de plástico. No hay razón militar alguna para su uso, únicamente maldad. Su fabricación no resulta más barata ni son más fáciles de colocar. La segunda medida sería insistir en que las minas antipersonal se autodestruyan después de cierto lapso. Según los expertos, esta modificación no es desmesuradamente complicada o costosa; aunque habrá seguramente campañas señalando que el costo aumentaría en un 25 ó incluso en un 50%, ha de recordarse el ínfimo costo inicial de las minas y lo caro que resulta el levantamiento de minas. Los mecanismos de autodestrucción podrían colocarse en cientos de miles de las minas existentes. La idea es que la mina explote por sí sola tras un determinado tiempo, probablemente un año, como máximo. Pueden utilizarse varias técnicas ya conocidas para lograr ese resultado, y la mayoría de ellas son bastante flexibles. Los expertos militares estuvieron de acuerdo en que no existe situación alguna en la que la autodestrucción no sea aceptable (a condición de que pueda elegirse el momento); las raras excepciones de límites establecidos que figuran en mapas, quizás requieran una dispensa especial. Un funcionario internacional insistió en que antes de que las minas autodestructivas se acepten, deben demostrar que son 99,99% efectivas, lo cual es poco realista. Ni siquiera el más experto desactivador de minas puede garantizar algo así.

En los debates sobre las ventajas de las minas con dispositivo de auto destrucción quedó claro que no son mejores estas últimas. Cuando las minas explotan por sí solas, se puede estar seguro de que han hecho lo que estaba previsto, y no dejan atrás de sí ningún material explosivo que pueda ser recogido y utilizado de nuevo por personas que no saben que muchos explosivos se vuelven más letales con el tiempo, aunque sus percutores se hayan oxidado. Por lo que respecta a las minas contracarros, se dijo en Montreux que debía encontrarse la forma de eliminarlas, después de cierto tiempo, sin un costo excesivo.

En espera de que la conferencia para la revisión de la Convención sobre Armas tome en cuenta algunas de estas sugerencias para un mejor control de las minas antipersonal, en el simposio de Montreux se hicieron algunas propuestas prácticas. Las instalaciones médicas militares disponen a menudo de excelente personal y equipos, pero están con mucha frecuencia infrautilizadas. ¿No podrían ponerse a disposición de las víctimas civiles de minas? Quizás así los jefes militares se familiarizarían más con los horribles efectos de lo que se ha llamado, justamente, el arma del cobarde.

Durante las deliberaciones de Montreux, se hicieron varias sugerencias relativas al cometido de los componentes del Movimiento. Por consiguiente, dadas las deficiencias de la Convención de la ONU de 1980, el CICR piensa participar activamente en la preparación de la próxima conferencia para la revisión de la Convención, pues es una importante ocasión para modificar y desarrollar las disposiciones relativas a las minas, a fin de lograr resultados concretos y válidos. Con este fin, se ofreció a organizar reuniones de expertos que sometan la cuestión al necesario análisis y elaboren documentos para dicha conferencia. Paralelamente, el CICR está organizando talleres sobre protética técnica y cirugía de guerra, a fin de intercambiar experiencias e identificar mejor el tratamiento adecuado para los heridos por minas.

Las Sociedades Nacionales podrían intensificar sus esfuerzos en el ámbito de la rehabilitación de las víctimas de minas. En ese contexto, la Federación puede desempeñar un importante papel en la coordinación del intercambio de información y, si es necesario, de personal médico entre Sociedades Nacionales, así como en la difusión de las conclusiones y de las recomendaciones del simposio de Montreux, a fin de sensibilizar a los Gobiernos y al público en general acerca de los problemas de índole humanitaria creados por el uso de las minas terrestres antipersonal.