

Minas antipersonales: una reflexión ética

En la descripción de los horrores bélicos, ¿quién no ha oído hablar de las funestas consecuencias de las armas nucleares? Pero no son igualmente conocidas las víctimas provocadas por el enjambre de los campos minados. Sin embargo, la minucia de las minas, en comparación del gigantesco hongo atómico, no le resta importancia a estas armas que están causando estragos entre poblaciones civiles de numerosas confrontaciones armadas. El autor de este ensayo entra en el debate actual sobre la legitimidad militar de las minas terrestres y nos presenta criterios éticos para enjuiciar el uso selectivo de las minas antipersonales.

Jef Van Gerwen, SJ*

Introducción

¿SON las minas terrestres un arma de guerra legítima? Los argumentos a favor y en contra, desde la perspectiva humanitaria y militar, se centran ahora sobre el elevado número de

* Jesuit Refugee Service. Bruselas.

minas antipersonales desplegadas por todo el mundo en los conflictos armados (1).

El debate se ha avivado por tres sucesos recientes:

a) Las víctimas civiles han aumentado alarmantemente como resultado de los campos minados, sin advertencia alguna, en Afganistán, Angola, Somalia, Camboya, Bosnia y muchas otras partes.

b) En las guerras civiles y los conflictos internos, tanto las unidades del ejército regular como las guerrillas y movimientos insurgentes han incrementado el uso de minas terrestres como instrumentos de terror.

c) Una intensa discusión internacional está teniendo lugar actualmente preparando el terreno para la revisión de la Convención de las Naciones Unidas (1981) destinada a limitar el uso de minas terrestres (2).

Mi propósito aquí no es ni resumir el debate ni criticar los argumentos. Intentaré situar los datos disponibles en una discusión ética y, a partir de ahí, sugerir el tipo de regulación pública moralmente requerida para minimizar los efectos negativos de las minas. En resumen, la prohibición total de las minas antipersonales ¿es la única solución justificable, o acaso debería permitirse la producción y uso de algunos tipos de minas? Y, de ser así, ¿en qué condiciones?

(1) *Informes militares:*

— US Department of State: *Hidden Killers. The Global Problem with Uncleared Landmines*. Washington DC, 1993.

— S. Biddle, J. Klare & J. Rosenfeld: *The Military Utility of Landmines: Implications for Arms Control*. Institute for Defense Analysis, Alexandria (VI), Junio de 1994. Documento D-1559.

— «Symposium of Military Experts on the Military Utility of anti-personnel Landmines». ICRC 10-12 de junio de 1994. Ginebra.

Informes humanitarios:

— The Arms Project / Physicians for Human Rights: *Landmines. A Deadly Legacy*. Human Rights Watch, Nueva York, 1993.

— Asia Watch / Physicians for Human Rights / Handicap International: *La guerre des lâches - Les mines au Cambodge*. Mayo de 1992.

— Middle East Watch/Handicap International: *La guerre des lâches - Les mines antipersonnel au Kurdistan irakien*, junio de 1993.

— Physicians for Human Rights: *Hidden enemies: Landmines in Northern Somalia*. Noviembre de 1992.

— ICRC (Cruz Roja), *Informe de la ICRC para la revisión de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1980*, 1994.

(2) «La Convención de las Naciones Unidas sobre ciertas armas convencionales que deberían ser juzgadas por ser excesivamente lesivas o tener efectos indiscriminados» (la convención de las armas inhumanas), Ginebra, 10 de octubre de 1980 (53 signatarios y 37 ratificaciones). La convención contiene tres protocolos: sobre fragmentos no detectables, sobre minas y sobre armas incendiarias. Aquí tratamos el Protocolo II (Protocolo sobre minas) observando prohibiciones o restricciones sobre el uso de minas, trampas y otros dispositivos.

Crterios éticos

LA ética aplicada emplea sobre todo tres instrumentos de trabajo: los principios generales, la utilidad total de los juicios y los requerimientos de la justicia global. Estos tres tipos de criterios éticos se complementan mutuamente y en la práctica se usan combinados entre sí. Sin embargo, para ser más claros, vamos a tratarlos por separado.

Los principios generales respecto al uso de las armas se encuentran en las normas morales que gobiernan las conductas de la guerra, el llamado «ius in bello» (3). Los dos criterios básicos más destacables para nuestras propuestas son discriminación y proporcionalidad.

a) La discriminación se refiere a la eficiencia conseguida en el uso de un arma.

Las preguntas clave son:

- ¿El arma elimina al agresor sin causar daños colaterales a otras partes?
- ¿El arma discrimina entre aliados y fuerzas enemigas y entre víctimas militares y víctimas civiles?
- ¿El arma daña de una manera significativa a los ciudadanos y al medio ambiente, quizás más de lo que perjudica al agresor?

b) La proporcionalidad se fija en la relación entre medios y fines. Asumamos que el fin u objetivo de un acto particular de guerra esté justificado, o sea, que se trata de un acto de legítima defensa contra un agresor.

Las preguntas que debemos considerar son:

- ¿Se pueden aceptar las minas antipersonales como un medio apropiado para este fin?
- ¿Se puede demostrar que las minas antipersonales son intrínsecamente nefastas por sí mismas? O ¿tal vez sean un mal menor y un instrumento necesario al que se pueda recurrir para evitar un mal mayor?

(3) «Ius in bello» se ha de distinguir de «Ius ad bellum». Este último concierne a la legalidad de iniciar una guerra. Aquí deajo aparte este gran tema. Nuestro objetivo trata, sencillamente, sobre si un tipo concreto de arma puede ser justificado en su producción, uso en la guerra y comercio. Ver también Bryan Hehir, «Landmines: A Political-Moral Assessment», Symposium of the Center for International Health and the Council on Foreign Relations, Nueva York, 29 de abril de 1994.

- Los destructivos efectos secundarios (efectos colaterales) de las minas ¿quedan compensados por otros beneficios que supuestamente aportan?

Estos principios de discriminación y proporcionalidad son generalmente reconocidos como ley humanitaria consuetudinaria en el contexto de la ley internacional. Ambos principios pueden encontrarse codificados en dos ocasiones:

- Los protocolos adicionales de 1977, relacionados con la protección a las víctimas de conflictos armados, y
- La resolución 2.444 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Esta última precisa los dos principios que nosotros estamos considerando:

a) *Proporcionalidad*: las necesidades militares deben ceder ante consideraciones humanitarias cuando las armas causan daños excesivos y sufrimientos innecesarios.

b) *Discriminación*: los combatientes deben intentar proteger a los civiles de los efectos de las hostilidades. Por tanto, se solicita a éstos (los combatientes) que empleen instrumentos de combate capaces de distinguir entre objetivos militares y civiles (4).

Los juicios de utilidad tienen un punto de partida distinto del de los principios generales. Los primeros surgen de una situación concreta, valoran las alternativas disponibles y, finalmente, miden las consecuencias positivas y negativas de cada alternativa para todas las partes (costes y beneficios). La persona responsable deberá entonces elegir la opción de más utilidad (la que tenga más beneficios con menor coste) para todas las partes implicadas.

Así, es necesario sopesar las consecuencias al evaluar éticamente las minas terrestres. Cualquier usuario potencial de minas debería analizar el uso de éstas frente a otras alternativas y preguntarse:

(4) Protocolos adicionales a la Convención de Ginebra del 12 de agosto de 1949: El Protocolo Adicional I relativo a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados Internacionales (ver especialmente los artículos 35, 37 y 51). El Protocolo Adicional II relativo a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados No Internacionales.

La resolución 2.444 del 13 de enero de 1969 de la Asamblea General de la ONU sobre el respeto por los derechos humanos en conflictos armados fue aceptado unánimemente. Para las aplicaciones contenidas en el Protocolo sobre Minas, ver artículos 3, 4 y 5 referidos a la discriminación y el 6 referido a la proporcionalidad.

- ¿Son las minas antipersonales realmente irremplazables en esta particular situación de guerra?

- ¿Hay alternativas disponibles cuyos efectos globales sean más beneficiosos?

El criterio global de justicia dirige su atención a los efectos a largo plazo. Éstos tratan de evaluar el resultado global de un determinado producto. Por ejemplo, un mando militar podría justificar el uso de minas en el contexto inmediato de la guerra, pero en una visión general se daría cuenta de los efectos que los campos de minas tendrían después de que la acción hubiera terminado. A la vez, debería también considerar si la colocación de minas afectaría a otras personas además de las unidades regulares del ejército (5).

Desde una perspectiva de justicia es importante considerar los efectos globales de las minas antipersonales para la comunidad internacional en su conjunto, el uso a largo plazo de las minas y su fácil adquisición. Una valoración ética adecuada necesita considerar el empleo de las minas más allá de su uso en la coyuntura bélica del momento.

Evaluación ética de las minas antipersonales

EN primer lugar, está la cuestión de la utilidad militar. ¿Para qué sirven las minas antipersonales en una guerra convencional? ¿Qué precauciones se deben tomar para evitar abusos y otros efectos negativos? ¿Hay armas que produzcan resultados similares pero que, claramente, sean preferibles? (6).

En segundo lugar, consideraremos los efectos de las minas antipersonales cuando son utilizadas no por ejércitos regulares sino por otros grupos.

(5) Ver, por ejemplo, el caso mencionado en *Landmines: A Deadly Legacy*, p. 287-288.

(6) Aquí limito el debate a las minas antipersonales, para una mayor claridad. El tema de las minas anti-tanque merece un trato específico. Ciertos tipos de submuniciones (bombas, granadas... lanzadas desde aviones, artillería u obuses) se usan como armas antipersonales y deberían ser tratadas bajo los mismos parámetros que las minas antipersonales y las trampas (ver «Otros dispositivos» en el Segundo Protocolo sobre Minas).

Utilidad militar

a) Argumentos a favor

EN la planificación militar convencional, las minas antipersonales forman parte de la estrategia de defensa. Las minas hacen posible economizar efectivos humanos en tanto que limitan el ángulo de asalto y, a la vez, aumentan las pérdidas de los atacantes, infligen víctimas directas y reducen la rapidez y libertad de movimientos del enemigo. Las minas antipersonales se usan también de forma ofensiva para facilitar el avance al cubrir un flanco o bien para bloquear la retirada del enemigo.

En segundo lugar, las minas terrestres son flexibles. Se pueden usar en combinación con otros tipos de armamento: con minas antitanque, fuego de artillería, fuego directo, y en la guerra electrónica.

En tercer lugar, la planificación militar convencional toma en cuenta los criterios tanto de proporcionalidad como de discriminación, al menos en algunas áreas. Diseminar minas de forma intencionada contra grupos civiles es ilegal. Además, es obligatorio que la situación de los campos minados sea registrada, marcada y que se informe a los soldados aliados y los civiles para evitar víctimas no deseadas. Los registros sobre la colocación de minas permitirán en el futuro acciones de desminaje. Una buena práctica militar exige que la autorización para la colocación de minas esté centralizada con el fin de evitar una colocación aleatoria o descoordinada.

En cuarto lugar, el uso de cierto tipo de minas, y de trampas, está condenado y prohibido por su «perfidia» (7).

b) Argumentos en contra

EN el contexto de la guerra convencional, las prácticas militares suelen modificar e incluso contradecir la propia planificación militar.

(7) Las «Armas pérfidas» engañan al adversario haciéndole creer que está protegido. No se permite el minaje de ningún servicio de la Cruz Roja, ni se pueden ocultar trampas en objetos religiosos, juguetes para niños, animales o cadáveres, etc. (Ver II Protocolo sobre Minas, art. 6).

En primer lugar, el actual marcaje y registro de los campos de minas deja mucho que desear. Los ejércitos tienden a usar minas a gran escala y sobre vastas áreas. En la práctica, es frecuentemente casi imposible determinar con exactitud la situación de las mismas, lo que hace difícil su recuperación o destrucción. Diez años después de la guerra de las islas Malvinas, que enfrentó a Gran Bretaña y Argentina, siguen cerradas amplias extensiones de estas islas porque la situación de las minas es incierta. Extensas áreas de Libia y Egipto están aún cubiertas por campos de minas desde la Segunda Guerra Mundial.

En segundo lugar, el tiempo es un valioso recurso, especialmente en tiempos de guerra. Los procedimientos de colocación manual de minas y el consiguiente registro, costosos en tiempo pero fiables, son a menudo abandonados por alternativas más rápidas. Hoy, el lanzamiento de minas desde aviones, helicópteros y obuses deja campos minados imposibles de delimitar. En Afganistán, el Ejército de la URSS sembró de millones de minas enormes extensiones de tierra.

En tercer lugar, el mando militar carece a menudo de suficientes datos para juzgar, sobre el terreno, los costes y beneficios de la colocación de minas. Así, al calcular el riesgo de víctimas civiles frente a la perspectiva militar de efectividad inmediata, la urgencia de la situación le impulsará a considerar, ante todo, los riesgos inmediatos para su tropa. Más tarde, los costes son minimizados. Y es que generalmente los mandos militares subestiman los efectos de las minas que quedan activas tras la situación particular que llevó a colocarlas.

En cuarto lugar, colocar las minas tiene un coste, pero es mucho más costoso sacarlas o destruirlas, debido al personal técnico necesario y al monto económico de su desactivación. La proporción varía de 1 a 100 y de 1 a 1.000. El coste del desminado es, al menos, 100 veces superior a los costes de producción y colocación. Ciertos gobiernos han mostrado gran lentitud en organizar operaciones de desminaje efectivo, especialmente cuando su ejército estaba implicado en la «defensa» más allá de su propio territorio.

En quinto lugar, también en el contexto de la estrategia militar, el argumento clásico para la colocación de minas como táctica de defensa se está cuestionando cada vez más. La distinción entre guerra ofensiva y defensiva resulta cada vez más teórica. Los ejércitos modernos intentan evitar ser inmovilizados en un área fija. Utilizan combinadamente las tácticas ofensivas y defensivas para conseguir movilidad. Sobre el terreno,

los modernos combatientes no están siempre implicados en enfrentamientos mecanizados de alta intensidad, como tampoco están en situaciones para las que el uso de las minas tengan prioridad. Los soldados se encuentran, cada vez más, en escenarios donde las minas tienen un menor nivel de utilidad. A veces, las unidades militares quedan atrapadas en sus propios campos de minas con el resultado de gran número de accidentes.

c) Conclusiones

DADA la creciente lista de efectos negativos, los expertos militares han estado buscando alternativas para las minas antipersonales. Hasta ahora hay un pequeño consenso para reemplazarlas (8).

Algunos informes, como el esbozado en el Simposio del Comité Internacional de la Cruz Roja de enero de 1994, concluyen que «los militares no tienen en cuenta los sistemas alternativos como posibilidades viables». Las alternativas tradicionales a las minas terrestres, tales como zanjas, alambradas, fosos de agua, fuego de artillería o fuerza aérea, tienen algunas de las funciones de las minas, pero no todas. Su elevado coste invalidaría su uso en muchas ocasiones. Además, si los militares no dispusieran de minas antipersonales, tendrían que improvisar, producir y desplegar dispositivos explosivos alternativos. Con el fin de aumentar el carácter discriminatorio de las minas y minimizar los daños innecesarios, las autoridades militares tienden a favorecer el desarrollo de minas que se autodestruyan o autoneutralicen.

Otros informes como el del Instituto para los Análisis de la Defensa tienen otro punto de vista. Además de observar las alternativas tradicionales, el Instituto examinó la efectividad de la artillería (Howitzers) y de los sistemas de fuego directo (tanques M1 y vehículos Bradley M2) y concluyó que es posible reemplazar las minas, pero caro. El Instituto no descartó la posibilidad de endurecer los controles estrictos sobre el uso de minas, incluso en el contexto de conflictos mecanizados de alta intensidad:

«Estos resultados sugieren que la preocupación por la pérdida de uti-

(8) Symposium del ICRC, 1994, p. 45.

lidad militar en un conflicto de alta intensidad no excluye necesariamente la consideración de cualquier forma de control de minas terrestres. Más bien, el conjunto de hipótesis y precondiciones que se requieren para justificar la utilidad militar de las minas en tales conflictos es tan elevado que descarta cualquier ulterior consideración sobre el control de armas. Mucho más si se trata de minas antipersonales, pues en este caso se requiere un conjunto tal de hipótesis y condiciones acerca de una guerra futura que es casi imposible demostrar que las hipótesis requeridas puedan realizarse de hecho» (9).

Parece que la utilidad militar de las minas está siendo evaluada de una manera más abierta de lo que algunos expertos militares, gobiernos y organizaciones humanitarias están dispuestos a admitir. ¿Serán las minas antipersonales otra clase de arma anticuada y mal concebida condenada a desaparecer de las guerras regulares como las balas explosivas o el gas venenoso? Antes de sacar conclusiones, hay que ampliar la visión más allá de los límites de la utilidad militar. Debemos considerar la guerra no convencional, el comercio de armas y las víctimas civiles. Esta visión general calificará inevitablemente algunos juicios meramente militares.

El panorama global

DOS tipos de acontecimientos tienden a cambiar de forma decisiva la perspectiva puramente militar subrayada anteriormente. Son éstos: el surgimiento de guerras internas dirigidas por fuerzas no convencionales y los daños indirectos infligidos a las poblaciones civiles en las zonas de conflicto.

a) Las minas como armas de terror

EN principio, hay leyes que regulan el uso y comercio de armas.

(9) Biddle et al: «The Military use of Landmines». *IDA Document D-1559*. pp. 70-71. Este punto está confirmado por el coronel Richard Johnson, asesor del proyecto sobre minas del Ejército de Estados Unidos, en *Landmines: A deadly Legacy* p. 334. Parece que hay una diferencia de opinión entre los expertos militares británicos y estadounidenses, cuando los británicos defienden el actual uso de minas y los norteamericanos son más abiertos a aceptar restricciones.

En los regímenes democráticos, la tenencia y uso de armas no es simplemente una cuestión privada. Puesto que las armas son bienes públicos, su uso, producción y comercio se supedita al control de las autoridades públicas legítimas. Las armas se usarían, venderían y almacenarían sólo con permiso. Los mandos militares están sometidos a los líderes democráticamente elegidos y a las reglas de la legislación nacional e internacional. Las licencias para la producción y exportación de armas están garantizadas sólo por los regímenes que respetan los mismos principios legales. Ésta es, al menos, la teoría.

La práctica es muy distinta. Las minas antipersonales son baratas y relativamente fáciles de fabricar. Se producen en gran cantidad por diferentes fabricantes. Unos 100 productores en 48 países han producido y vendido alrededor de 400 millones de minas desde la Segunda Guerra Mundial. Casi la mitad continúan sembradas y hay todavía unos 100 millones de minas sin explotar sobre la superficie de 62 países, pendientes de desminar.

La producción de armas prolifera. Los grandes productores de minas son no sólo los países más poderosos, como Estados Unidos, la ex Unión Soviética o China, sino también Francia, Italia, el Reino Unido, Suecia, España, Vietnam, la antigua Yugoslavia, la antigua Checoslovaquia, Suráfrica, Israel, India, Pakistán, Brasil, Chile, México, las dos Coreas, Irán e Irak.

Entre tanto, el uso de minas en absoluto se limita a la guerra convencional de ejércitos regulares. Hasta no hace mucho, los conflictos regionales se vinculaban a las estrategias globales de la Guerra Fría. Las minas eran distribuidas a todo tipo de fuerzas insurgentes y contrainsurgentes en todo el planeta, sin ningún respecto por las leyes nacionales e internacionales. Por ejemplo, minas italianas fueron entregadas en gran escala a Irán e Irak durante los años 80 y ahora se utilizan contra la población kurda en territorio iraquí.

Las minas antipersonales se han convertido hoy en el arma preferida de los pobres y de los grupos con menos recursos. Las minas son relativamente baratas, fáciles de manipular y pueden ser usadas como un instrumento de terror contra un poderoso y bien equipado enemigo. Usadas sin ningún control, sin delimitar y sin preocuparse por la población civil, las minas pueden permitir a una pequeña fuerza arrebatarse al enemigo el control de grandes áreas. La superioridad tecnológica y de efectivos puede ser invertida rápidamente y a un bajo costo económico. La colocación siste-

mática de minas en Angola, Somalia, Mozambique, Camboya y Bosnia ofrece evidencias contundentes de este fenómeno.

b) *Alto coste de vidas civiles*

CUANDO el terror es utilizado como estrategia, la distinción clásica entre daños directos e indirectos a personas civiles se confunde. De acuerdo con la ética de los principios generales que rigen la guerra, los daños directos a la población deben ser siempre excluidos. Pero en los recientes conflictos regionales, la población y sus recursos naturales se han convertido en los objetivos intencionados de las facciones opuestas. Una vez la situación deviene desesperada y se impone la guerra total, el respeto por las normas humanitarias y la ley internacional, incluyendo las leyes sobre minas terrestres, se desvanece. En circunstancias menos extremas, los ciudadanos son víctimas no intencionadas de guerras prolongadas, y los campos y frentes de batalla cambian de un lado a otro con los años. El resultado global para la población civil es, en cualquier caso, letal.

a) Alrededor del mundo, cerca de 800 personas civiles mueren mensualmente por minas antipersonales y 450 son gravemente heridas (10). El número de muertes se sitúa en 62.000 sólo en Camboya. Los heridos sufren generalmente alguna amputación de sus extremidades. El nivel total de amputaciones de la población indica la magnitud del problema. En un país en paz, la media está en un amputado por cada 22.000 habitantes (p. e.: en Estados Unidos y Francia). En Vietnam, el promedio es de 1 por cada 2.500; en Mozambique llega a 1 por cada 1.862; en Uganda aumenta hasta 1 por 1.100; en Somalia, 1 por cada 650 (unas 23.000 personas); en Angola, 1 por cada 470 (unas 25.000 personas); y un estremecedor 1 por cada 236, en Camboya (unas 30.000 personas).

b) A las víctimas directas provocadas por las minas hay que añadir un amplio efecto destructivo entre la población afectada y su medio ambiente. Grandes áreas de tierras cultivables y de pastos se transforman en zonas de peligro durante un período indeterminado. Los refugiados no

(10) Éstas son, quizás, estimaciones moderadas de la Cruz Roja Americana. Según Handicap International la cifra se estima en 1.400 muertos y 780 heridos cada mes en todo el mundo. El Departamento de Estado de los EE.UU. cita una estimación global de 600 víctimas al mes. Ver *IDA-Document*, pág. 3 y el *Greenpeace Magazine* 2/94, pág. 4.

pueden regresar a sus hogares con seguridad ni retomar sus actividades económicas habituales. Al contrario, la repatriación se restringe a unas pocas áreas limpias. Entretanto, las comunidades locales se encuentran ante la fuerte presión de hacerse cargo e integrar a un creciente número de discapacitados y familias rotas. La combinación de estos factores impide la reconstrucción social, una vez terminadas las hostilidades. Muy a menudo, los refugiados están condenados a permanecer en el exilio hasta mucho tiempo después de que la paz haya llegado.

c) Conclusión provisional

UN observador imparcial, debe concluir que el uso y distribución de minas antipersonales está inadecuadamente regulado por las normas vigentes. En cualquier caso, las minas no pueden ser limitadas al contexto de su uso militar y de la guerra convencional puesto que ya han traspasado la frontera de las guerras convencionales desde hace décadas. Hoy contemplamos sólo abusos masivos e incontrolados, cuyas principales víctimas son personas civiles inocentes.

Sin una proscripción absoluta de las minas antipersonales, ¿puede remitir esta situación? Cualquier regulación parcial difícilmente será efectiva por las siguientes razones:

- El coste prohibitivo de las operaciones de desminaje,
- las propias limitaciones de los nuevos modelos de minas autodestructivas,
- el probable desarrollo de minas no detectables y su posible proliferación.

Una clara prohibición internacional sobre minas antipersonales aparece como la única opción factible si queremos mejorar la situación global. Esto incluye la proscripción de la producción, almacenamiento, tráfico y uso de todas las minas antipersonales. ¿Cómo podríamos llevarla a la práctica? Antes de sacar las consecuencias de una prohibición total, mostremos las evidencias que apoyan este tipo de prohibición.

d) Los esfuerzos de desminaje: demasiado pocos, demasiado tarde

COMO ya hemos apuntado, las actividades militares encaminadas a facilitar el limpiado de minas raramente se

llevan a cabo, incluso en las guerras convencionales. Hasta ahora, vastas extensiones de tierra y mar continúan sin limpiar tras la Segunda Guerra Mundial, la guerra de las Malvinas y la guerra del Golfo. A posteriori, un ingente número de minas continúan sembradas de cualquier manera tras las guerras no convencionales y guerras civiles, como en Angola o en Camboya.

Teóricamente, todos los campos de minas deberían ser limpiados con un esfuerzo colectivo e intenso de las partes implicadas. En la práctica, todos los esfuerzos hasta la fecha han obtenido unos resultados muy por debajo del objetivo final. Las razones de este fracaso son las siguientes:

a) Con la actual legislación internacional, la comunidad internacional no puede exigir a los responsables de la colocación de minas que las quiten o las destruyan. Las partes implicadas en cualquier conflicto pueden, solamente, ser invitadas a adoptar estos objetivos. En más de una ocasión, los empleados privados contratados para limpiar minas fueron los que anteriormente las habían producido y vendido, un contradictorio doble negocio.

b) El desminaje es costoso en tiempo y dinero. Utilizando detectores de metales, un equipo de tres personas puede cubrir unos 40 metros por hora; sin embargo, puesto que algunas minas son difícilmente detectables y el terreno donde han sido plantadas es abrupto o cubierto por partículas de metal, a menudo el desminaje sólo es factible mediante un sondeo manual. Éste es un proceso lento. Recientemente un equipo de 30 expertos que trabajaba en Camboya limpiaba 1.100 metros cuadrados por día a una media de 20 a 50 metros cuadrados cada uno. Esto indica la dificultad del desminaje.

En Camboya, empleando el número actual de personal al ritmo indicado, se necesitarían cientos de años para limpiar en su totalidad la superficie minada del país. A un coste medio de 1.000 dólares por mina, el limpiado total va más allá de la capacidad financiera de este pobre país. Sólo un esfuerzo coordinado internacional podría producir resultados significativos y tras un continuado y sistemático trabajo.

Mientras, las propias operaciones de desminaje producen víctimas humanas: una media de 1 muerto y dos heridos graves por cada 5.000 minas limpiadas es el nivel de riesgo calculado.

e) *Las minas autodestructibles:
¿la solución ideal de compromiso?*

DADOS los efectos negativos de las minas, algunos expertos militares y sus gobiernos están dispuestos a aceptar una interdicción limitada sobre los modelos convencionales de minas, con tal que se les permita desarrollar y usar las minas autodestructivas: «si se tienen en cuenta las consideraciones humanitarias y el enorme coste de la eliminación de las minas, una característica autodestructiva (en las minas) se convierte en altamente deseable y, al fin y al cabo, rentable (11).

Las minas autodestructivas contienen un mecanismo que provoca su explosión tras un tiempo predeterminado. Éstas son, ciertamente, preferibles a las de mecanismos de autoneutralización que bloquean el detonador, pero mantienen la mina intacta. No obstante, a causa del inevitable riesgo de un defecto de fabricación y las dudas sobre los mecanismos de tiempo, eliminar las minas autodestructivas podría requerir un sustancial esfuerzo de desminaje.

En cualquier caso, ¿las minas autodestructivas suponen una solución moralmente aceptable? Hay dos grandes objeciones éticas:

a) Continúan algunas dudas sobre el período entre colocación y autodestrucción. En efecto, algo se puede decir en favor de las minas que no permanecen activas indefinidamente en comparación con las otras. Los expertos militares defienden un tiempo de demora de un año para las minas que han sido diseminadas, e incluso períodos más largos para las minas colocadas estratégicamente a mano. El problema es que la posibilidad de elevados e indiscriminados muertos y heridos no será menor que hasta ahora.

b) El factor coste.

La introducción de un modelo nuevo y más caro de minas abre un mercado de comercio de armas para los fabricantes y un nuevo artículo de compra para los ejércitos con recursos económicos. La propuesta sobre las nuevas minas agravará el conflicto de intereses entre Norte y Sur. El mismo debate sobre el control de las minas terrestres ya revela desigualdades: la mayoría de los países desarrollados tienden a percibir las demandas de control como prejuicios contra ellos ya que se les pide prohibir un

(11) ICRC Symposium, 1994, pág. 48.

arma no utilizada en las guerras convencionales del Norte, sino sólo por las fuerzas no convencionales del Sur. Si esto es cierto, el beneficio de una prohibición favorecería a los países del hemisferio Sur:

«Con el control tradicional de armas, se pide a los Estados reducir su propia capacidad militar como contrapartida a la correspondiente reducción de las fuerzas militares hostiles que les amenazan. La propuesta es la reducción de las amenazas recíprocas y, en este sentido, lo que se da y lo que se gana es directamente proporcional.»

«Con el control de minas, sin embargo, se está pidiendo a los Estados Unidos que reduzca o limite su capacidad militar para ayudar a enfocar el problema humanitario que nosotros ni hemos creado ni nos vamos a beneficiar directamente con resolverlo, cosa que sí harán otros Estados» (12).

Esta observación ofrece una verdad incompleta ya que deja aparte el comercio de armas Norte-Sur, la implicación de los ejércitos del Norte en los conflictos del Sur y la incapacidad de las fuerzas regulares para cumplir sus propias reglas cuando despliegan minas. Esta declaración de Estados Unidos, sin embargo, muestra una importante perspicacia en el balance político de intereses entre naciones. Los Estados desarrollados (no sólo Estados Unidos, sino la mayoría de los socios de la OTAN y también países como Australia) consideran el actual estado de los acuerdos sobre control de armamento como favorable al Sur. En contraste, una prohibición limitada que permita sólo las minas autodestruibles permitiría a los «responsables» países desarrollados retener la iniciativa en la producción y uso de nuevas minas. Las naciones en desarrollo, por su parte, es improbable que acepten estas propuestas en interés propio (incluso si van encubiertas con un lenguaje humanitario) y la mayoría probablemente continuarán usando los modelos tradicionales más baratos y asequibles.

Cualquier convención internacional que permita el uso de minas autodestruibles chocaría, con toda probabilidad, en el indisoluble conflicto entre Norte y Sur, sin conseguir, en absoluto, ningún progreso en el control de minas. A pesar de todo, el debate demuestra la necesidad de situar el tema en su correcto nivel. La crítica aquí es la preocupación por la responsabilidad global que va más allá de cualquier «cálculo realista de interés nacional». Volveré sobre este aspecto fundamental en mi conclusión.

(12) *IDA-Document*, pág. 8.

f) Minas no detectables: el último terror

MIENTRAS se debate un posible cambio hacia las minas autodestructibles, algo ya ha cambiado. Una menor cantidad de metal está siendo usada en la fabricación de las nuevas minas (especialmente en las minas de plástico). Estos dispositivos hacen más difícil su detección una vez colocadas. Una nueva carrera de armas ha empezado entre los que intentan disminuir la posibilidad de encontrar minas por los métodos tradicionales (como la detección metálica) y aquellos que inventan nuevos métodos de detección (en ocasiones, usando rayos infrarrojos).

Estas tendencias recientes apoyan mi conclusión general: permitir el uso limitado de minas, desde un punto de vista moral, ya no es una alternativa factible. Algunos expertos militares arguyen que no hay, en cualquier caso, ningún tipo de requisito militar para las minas no detectables y abogan por una normativa internacional que obligue a los fabricantes a añadir una anilla de metal en todos los modelos. Otros inciden en las ventajas de una producción perfectamente secreta y objetan cualquier tipo de regulación. El panorama de minas apenas detectables que aparecen por todo el planeta está añadiendo opiniones en favor de una prohibición global para todo tipo de minas antipersonales.

Conclusión ética general

A la luz de los datos obtenidos, la única alternativa moralmente defendible ahora es una completa proscripción de minas antipersonales. Las razones clave son:

- Aun cuando se admita la utilidad militar de las minas terrestres, este tipo de arma ya no se considera hoy como indispensable. Las estrategias militares han cambiado y se puede disponer de otras armas.
- Los principios de discriminación y proporcionalidad son aceptados como parte de una corriente en la doctrina militar. Pero, en la práctica, ninguno de los dos se respeta correctamente en una guerra, sea convencional o no.
- La creciente proliferación de minas en guerras civiles y regionales pone su uso bajo condiciones de control cada vez más difíciles.

- Los nuevos avances respecto a las minas autodestruibles y no detectables no ofrecen un panorama favorable a la limitación del uso de minas antipersonales, sino todo lo contrario.
- Mientras las minas continúen proliferando, el daño hecho, globalmente, a las personas civiles, al medio ambiente y a la economía de vastas regiones representa una insoportable carga para las poblaciones afectadas.
- Las operaciones de desminaje no prosperarán de mantenerse el descontrol en la colocación de minas. Es necesario y urgente revertir las actuales tendencias.

Propuestas políticas con respecto a las minas antipersonales

CUALQUIER reflexión ética sobre minas antipersonales debe tener en cuenta las consecuencias legales y políticas que se derivan de una prohibición total. Aquí y en cualquier lugar, la reflexión ética no puede ser sustituida por la experiencia política y legal, pero debe encarar cuestiones de tipo práctico. Por ejemplo:

- ¿Una prohibición de las minas favorecerá a todas las partes implicadas?
- ¿Existen medios para alcanzar este objetivo moral?
- ¿Qué obstáculos no técnicos necesitan soluciones morales y apoyo moral?

Al final, intentaré dar respuesta a estas preguntas.

Precedentes para una prohibición total

PRIMERO, una prohibición sobre las minas antipersonales tiene precedentes en la ley internacional. Existen varias prohibiciones comparables, que incluyen la Declaración de San Petersburgo (1868), los Acuerdos de La Haya (1899-1907), el Protocolo de Ginebra referido al uso de gases venenosos (1925) y la Convención sobre Armas Biológicas (1972). Esta última Convención no sólo prohíbe el uso de armas biológicas, sino también su producción, almacenamiento y tráfico. Una proscripción de las minas antipersonales debería ajustarse a esta tradición.

Segundo, ya está en marcha una Convención que dispone de un borrador para la prohibición, bajo el nombre de «Convención de Naciones Unidas sobre prohibiciones y restricciones al uso de ciertas armas convencionales que deben ser juzgadas por ser excesivamente lesivas o por tener efectos indiscriminados» (1981). El Segundo Protocolo de esta Convención aborda explícitamente «las prohibiciones o restricciones sobre el uso de minas, trampas y otros dispositivos». Esta Convención y sus Protocolos van a ser revisados este año 1995.

Propuestas legales

EL Segundo Protocolo podría, y debería, ser adaptado para incluir los siguientes elementos:

a) En vez de permitir el uso limitado de minas antipersonales si se añaden ciertos criterios (especialmente la detectabilidad y la autodestrucción), el Protocolo debería prohibir toda producción, uso, almacenamiento, y tráfico de minas antipersonales.

b) El Protocolo debería incluir todas las submuniciones encaminadas a tener los mismos efectos que las minas y trampas. La categoría de «otros dispositivos» debería describir estas armas.

c) El Protocolo debería apoyar medidas transitorias tales como detener las exportaciones de minas, tan pronto como se cumpla el requisito de que todas las reservas existentes sean registradas y todas las minas indetectables sean destruidas.

d) El Protocolo debería incluir un mecanismo de verificación que requeriría un registro internacional de reservas de minas existentes, inspecciones *in situ* por representantes de la ONU y sanciones internacionales.

e) El Protocolo debería regular las cuotas de participación entre Estados en el objetivo de completar el desminaje de las zonas afectadas. Una justa repartición de los esfuerzos es necesaria en favor de la restauración de la seguridad global. Estas cuotas obligatorias deberían ser proporcionales al Producto Nacional Bruto de cada país implicado así como al grado de responsabilidad de las personas de un país comprometido en el tráfico y uso de minas (ya sea personal militar u otros miembros de empresas privadas que exporten minas bajo licencia pública).

La cuestión fundamental

ESTAS recomendaciones específicas piden un cambio básico de percepción y actitud en las relaciones internacionales. La clave moral del tema es si nosotros estamos preparados, como ciudadanos de una comunidad global, a asumir la responsabilidad por los efectos totales de nuestras acciones.

Si nosotros asumimos esta responsabilidad, la opinión mundial respecto a las minas antipersonales cambiará en favor de la total prohibición. Los daños infligidos a los inocentes y los costes humanos del desminaje claramente pesan más que la utilidad de las minas para las propuestas militares. Ésta es la gran verdad.

Si por el contrario, nosotros insistimos en pensar y vivir bajo los conceptos del realismo político, sencillamente suscribiremos los actuales acuerdos internacionales de poder, a pesar de su parcialidad. La gente de los países ricos tiene poco que ganar con una prohibición de las minas, desde la perspectiva del realismo político. La solidaridad con las víctimas que están más allá de las propias fronteras nacionales no aporta beneficios, desde esta perspectiva. Para los políticos realistas, el énfasis recae sobre la soberanía y sobre los derechos de los Estados nacionales y sus ejércitos. Incluyendo el derecho a usar cualquier arma disponible para proteger los intereses nacionales (13). Desde este punto de vista, pues, no hay ningún incentivo inmediato para aceptar una prohibición, al contrario de lo que ocurre con la limitación de armas nucleares.

Al final, la opción en pro o en contra de las minas antipersonales es una elección en favor de un humanismo cosmopolita contra el propio interés nacional. Como profesor de ética destaco este punto con la esperanza de que las reflexiones del debate que tendrá lugar en la Convención sobre Minas respondan a una dimensión más global de la cuestión.

(13) Bryan Hehir destaca este peligro cuando observa que la política de Estados Unidos apoya una moratoria sobre la exportación de minas antipersonales mientras mantiene el derecho de posesión y uso por el Ejército de Estados Unidos. Ver B. Hehir, *Landmines*, pág. 23.