

ESTUDIO DE CASO DE CÓMO SE PRODUCE EL CAMBIO LAS MINAS TERRESTRES, UNA HISTORIA DE ÉXITO EN EL CONTROL DE LAS ARMAS

Hasta hace poco, los Gobiernos y el mando militar veían en las minas antipersona un arma barata, tecnológicamente sencilla y fiable. Las minas terrestres mataban o herían a 26.000 personas cada año, y unos 125 países las tenían en sus arsenales. En la actualidad, gracias a un tratado internacional que prohíbe su uso, esta cifra se reducida a entre 15.000 y 20.000 personas por año. En 2005, solo tres Gobiernos, los de Myanmar, Nepal y Rusia, admitieron el uso de minas terrestres (los grupos rebeldes las usan diez países más). El número de países que fabrican minas terrestres ha caído de 50 a 13, a pesar de que una cuarta parte de los Gobiernos de todo el mundo aún no ha firmado o ratificado el tratado.

La Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal de 1997 y el «Proceso de Ottawa» que llevó a su creación, abrieron nuevos caminos en los anales de la diplomacia, impulsados por el optimismo que siguió a la guerra fría, que permitió a los Gobiernos y a las ONG abordar los temas de seguridad desde una nueva perspectiva. La sociedad civil de todo el mundo, liderada por las ONG a través de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (ICBL, por sus siglas en inglés), dieron relevancia al asunto en la agenda internacional y consiguieron el extraordinario impulso necesario para prohibir unas armas que la mayoría de Gobiernos consideraban tan corrientes y aceptables como las balas.

La ICBL movilizó la opinión pública e influyó a Gobiernos de todo el mundo mediante un mensaje claro y conciso: que nada justifica el coste humano de las minas terrestres. Los miembros fundadores fueron ONG comprometidas con la retirada de minas, la distribución de prótesis entre las víctimas y la documentación del impacto de las minas en la población civil. Los Gobiernos reconocieron de forma inmediata sus conocimientos únicos en la materia. La diversidad de los miembros de la ICBL y la flexibilidad de su estructura (nunca ha tenido una secretaría y no se convirtió en una entidad con registro legal hasta después de recibir el Premio Nobel de la Paz en 1997) constituyen la fuerza del movimiento.

Quizá el factor clave para el éxito del movimiento fue la estrecha cooperación entre la ICBL y un grupo de Gobiernos con ideas similares (especialmente Canadá, Noruega, Austria y Sudáfrica), así como con agencias de la ONU (especialmente la UNICEF) y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Frente a la oposición de las grandes potencias, este grupo central creó una nueva forma de diplomacia internacional, basada en la voluntad de operar fuera del sistema de la ONU, la participación a gran escala de ONG, el liderazgo de países pequeños y medianos, el rechazo a las reglas de consenso y el evitar los bloques regionales.

El movimiento aportó conocimientos esenciales para el proceso diplomático y desempeñó un papel clave en la elaboración de la convención. Por ejemplo, en la primera conferencia diplomática formal, celebrada en Ottawa en 1996, los diplomáticos canadienses y la ICBL trabajaron de forma conjunta para garantizar la máxima asistencia por parte de los Gobiernos. La ICBL estuvo representada en la mesa, mientras que los Gobiernos que entonces aún no estaban dispuestos a dar su apoyo a una prohibición total fueron relegados al rango de observadores. Los activistas ayudaron a elaborar el contenido de la declaración final y del plan de acción. Al final de la conferencia, el primer ministro canadiense, Lloyd Axworthy, sorprendió a los delegados al anunciar que su país acogería una conferencia para la firma de la convención al cabo de un año.

Los activistas y los principales defensores del Gobierno habían aprendido la lección del fracaso de las negociaciones para un Protocolo de las Minas Terrestres en 1995-96, en las que las estructuras formales movidas por el consenso brindaron a las grandes potencias innumerables oportunidades de retrasar y diluir el proceso, y las alianzas tradicionales y las lealtades regionales frenaron su avance. Con el firme apoyo del entonces Secretario General Kofi Annan, trasladaron el proceso fuera de la ONU y, en vez de permitir que el consenso diluyese el tratado a un mínimo común denominador, subrayaron el concepto de una participación «de mentes afines», según la cual sólo aquellos que creyesen en una prohibición total deberían participar. Las reglas de negociación requerían dos tercios de la mayoría para poder hacer cambios en el texto, frenando así de forma efectiva los intentos de los Estados Unidos y otros países de debilitarlo a través de enmiendas.

Firmado en diciembre de 1997 por 122 Gobiernos que se reunieron en Ottawa, la Convención sobre la prohibición de las minas antipersonal fue un acuerdo de voluntades, no de todos los Gobiernos. Sin embargo, tal como muestran las cifras anteriores, ha influido incluso en el comportamiento de algunos Gobiernos no signatarios. Del mismo modo que algunas partes del derecho humanitario internacional que no han sido consensuadas de forma universal, creó una norma de buen comportamiento internacional que casi todos los Gobiernos siguen.

La campaña contaba con ciertas ventajas que pueden no estar presentes en otros casos: giraba alrededor de una sola arma, un mensaje fácil de retener y un contenido muy emotivo. El arma no era importante a nivel económico ni vital a nivel militar. Sin embargo, la campaña demostró que si los Gobiernos y la sociedad civil trabajan conjuntamente, pueden resolver un problema humanitario de gran envergadura, superando la oposición de los Estados más grandes y aparentemente más intransigentes.

Fuentes: Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (2001,2005). «Informe del Monitor de Minas Terrestres», (www.icbl.org); Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (2006) «Global Success, Big Challenges: Mine Ban Treaty Turns 7», comunicado de prensa del 1 de marzo de 2006; Muggah, R. y Batchelor, S. (2002). *Development Held Hostage: Assessing the Effects of Small Arms Availability*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación, Nueva York (este informe habla de una cifra de 25.000 víctimas al año); Goose, S. (2000) «The Campaign to Ban Antipersonnel Mines – Potential Lessons», ponencia presentada en la conferencia *Human Security: New Definitions and Roles for Global Civil Society*, Foro Internacional de Montreal.