

# El Papel de los Militares en la Acción Contra las Minas





# Introducción

## Enunciado del Problema

A pesar de la participación del personal militar en muchos programas<sup>1</sup> de acción contra las minas (en algunos de los cuales constituyen los activos primordiales),<sup>2</sup> no se han desplegado unidades militares consistentemente con los programas nacionales. Además, las organizaciones como la Unión Europea (UE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y el Banco Mundial, así como muchos gobiernos donantes individuales, tienen políticas que no respaldan directamente la capacidad militar, ya sea humanitaria o no.<sup>3</sup> Las políticas de financiación de los principales donantes y muchos gobiernos donantes pueden, incluso, haber sido factores clave en la marginación de los esfuerzos militares en la acción contra las minas.

Es posible, por lo tanto, que el pleno potencial de los programas militares o programas conjuntos de acción contra las minas no haya logrado ser apreciado, ya sea por parte de los organizadores del programa o la comunidad de donantes. Sin embargo, aún no se ha realizado un examen exhaustivo de las ventajas o desventajas comparativas del uso de los militares en las tareas de acción contra las minas.

## Objetivos del Estudio

*El Papel de los Militares en la Acción Contra las Minas* pretende determinar las ventajas comparativas de usar militares en servicio activo (fuerzas militares visitantes, fuerzas militares locales, y personal militar individual) en los programas de acción contra las

1. Por ejemplo, hasta la fecha, la mayor parte de la destrucción de arsenales nacionales de minas terrestres ha sido realizado bajo programas militares o programas conjuntos de civiles/ militares.
2. Por ejemplo, en el Continente Americano, Chad, Jordania, Nicaragua, Ruanda, Tailandia, y Yemen.
3. La política de donación hacia la utilización de los militares en la acción contra las minas es la política que muestran los gobiernos donantes y las principales organizaciones con respecto a la financiación del desminado humanitario por parte de autoridades nacionales o regionales, cuando pretenden usar las organizaciones militares como componentes menores o mayores del programa humanitario. También incluye la política hacia la exportación de equipo para la acción contra las minas para ser empleado por las fuerzas militares en un papel humanitario.

minas. Para fines de este estudio, no se considera parte de las fuerzas militares visitantes el personal que no está en servicio activo en las fuerzas armadas ni el antiguo personal, ambos de los cuales constituyen un aporte significativo en la acción contra las minas.

El estudio considera una gama de tareas operativas de acción contra las minas (levantamiento topográfico, señalización, levantamiento de mapas, remoción, destrucción de arsenales, educación sobre el riesgo de minas y asistencia a las víctimas de las minas) en situaciones de emergencia, transición y desarrollo, tomando en cuenta las Normas Internacionales de Acción Contra las Minas (IMAS), lecciones aprendidas en la actividad militar humanitaria como un todo, y las políticas y prácticas de donantes y Estados contribuyentes. El estudio ofrece recomendaciones a la Comunidad Internacional sobre los papeles, beneficios, limitaciones y responsabilidades apropiados para los militares en la acción contra las minas.

## Audiencia del Estudio

El presente estudio ha sido solicitado por el Servicio de las Naciones Unidas para la Acción Contra las Minas (UNMAS), localizado dentro del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO), el cual desea analizar, en general, el papel de los militares en la acción contra las minas. Sin embargo, las conclusiones, hallazgos y recomendaciones también son directamente pertinentes para los otros organismos y agencias de las Naciones Unidas, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas para el Servicio de Proyectos (UNOPS), y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Please check if there are acronyms in Spanish for UNMAS, DPKO & UNOPS)

Una audiencia igualmente importante son los Estados que deciden establecer programas nacionales de acción contra las minas, permitiéndoles considerar qué partes del programa nacional pueden asignarse parcial o totalmente a su personal militar nacional y qué asistencia podría ser necesaria para este personal. El estudio tiene como propósito proporcionar a dichos Estados un enfoque sistemático que pueda ayudar en la selección, uso y gestión de las capacidades militares.

Similarmente, las fuerzas militares de los Estados donantes (fuerzas militares visitantes) que posiblemente deseen ofrecer asistencia en los programas de acción contra las minas o en las operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz deberían beneficiarse del Estudio. Éste debe permitir la mejor selección de capacitación para satisfacer los requerimientos de la acción contra las minas y proporcionar ejemplos de operaciones exitosas para que sirvan como pauta.

Otros beneficiarios son los donantes que buscan obtener costo-efectividad en los programas que financian. Pero los beneficiarios finales, que así como sucede con cualquier esfuerzo para aumentar la efectividad y la capacidad de la acción contra las minas, deben ser las comunidades locales en los países afectados por las minas y artefactos explosivos sin detonar (UXO).

## Metodología del Estudio

El estudio ha sido manejado por Eric M. Filippino, Jefe de la Sección Socio-Económica en el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario (GICHD). La investigación de campo fue realizada por consultores en cinco Estados los cuales fueron seleccionados para representar un amplio conjunto de contextos de acción contra las minas. Estos fueron: Bosnia y Herzegovina (Ted Paterson), Camboya (Nick Cumming-Bruce), Etiopía (Alistair Craib), Líbano (Nick Cumming-Bruce), y Nicaragua (Almachiara D'Angelo y Sonia Cansino). La investigación de antecedentes en Camboya fue realizada por Phil Bean, y en Líbano por Adrian Wilkinson.

Para asistir en el Estudio, se estableció un Grupo Asesor de Estudio (GAE), compuesto por directores de programas de acción contra las minas, agencias del núcleo de las Naciones Unidas para la acción contra las minas, personal militar para la acción contra las minas, donantes y representantes de los Estados afectados. En el Apéndice 1 del presente informe, se incluye una lista de los miembros del GAE. Se invitó al GAE a analizar las políticas actuales sobre el uso de los militares en la acción contra las minas y a realizar un análisis crítico del informe preliminar de estudio.

## Antecedentes

### *Definición de Acción contra las Minas*

Según las IMAS, la acción contra las minas se refiere a "*actividades destinadas a reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas y UXO*". Se anota que la acción contra las minas: "*no se trata exclusivamente de desminado; se trata de personas y sociedades y cómo éstas son afectadas por la contaminación de minas terrestres. El objetivo de la acción contra las minas es reducir el riesgo de las minas antipersonal a un nivel en el cual la gente pueda vivir de una manera segura en donde pueda ocurrir el desarrollo económico, social y de salud libre de las restricciones impuestas por la contaminación de minas antipersonal y en el cual puedan tomarse en cuenta las necesidades de las víctimas*".<sup>4</sup>

La acción contra las minas abarca cinco grupos complementarios de actividades: (a) la educación sobre el riesgo de las minas; (b) desminado humanitario, o sea, levantamiento topográfico de minas y UXO, levantamiento de mapas, señalización y (si es necesario) limpieza; (c) asistencia a las víctimas, incluyendo rehabilitación y reinserción; (d) destrucción de arsenales; y (e) mediación contra el uso de minas antipersonal. Se requieren varias actividades adicionales capaces de apoyar estos cinco componentes de la acción contra las minas, incluyendo: evaluación y planeación, movilización y priorización de recursos, gestión de información, desarrollo de habilidades humanas y capacitación gerencial, gestión de calidad y aplicación de equipos efectivos, apropiados y seguros.<sup>5</sup>

### *Fuerzas Militares Locales y Visitantes*

Dos tipos principales de personal militar tienen el potencial para llevar a cabo tareas de acción contra las minas: los miembros de las fuerzas armadas nacionales del Estado afectado en un país afectado por las minas ("fuerzas militares locales") y las unidades

4. IMAS 04.10, Segunda Edición, enero 1 de 2003, Norma 3.124.

5. *Ibid.*

militares o individuos de las fuerzas armadas diferentes a aquellos del Estado afectado ("fuerzas militares visitantes"). Es posible que las fuerzas militares locales estén realizando un programa nacional, a título de autoridad nacional actuante, o como componente de un programa nacional, o es posible que actúen como desminadores entrenados bajo un esquema de capacitación "militar-a-militar".

Las fuerzas militares visitantes pueden estar constituidas como unidades militares e individuos desplegados bajo una misión de Naciones Unidas u otra misión para el mantenimiento de la paz, o en una misión específica de minas u otro arreglo, o sirviendo como asesores técnicos. Las fuerzas militares visitantes incluyen instructores individuales o asesores técnicos que prestan su asistencia en programas de acción contra las minas patrocinados por las Naciones Unidas, equipos de instructores bajo programas bilaterales de "entrenar entrenadores", o especialistas que actúan en apoyo a partes específicas de programas nacionales, tales como equipos que establecen proyectos de detección de minas mediante una unidad canina, proyectos de educación sobre riesgo de minas o sistemas de gestión de información.

### **El Uso de los Militares en Asuntos Humanitarios**

En la última década, varios organismos e instituciones han analizado el papel de los militares en asuntos humanitarios. En enero de 1994, por ejemplo, el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (actualmente Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) y El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) auspiciaron conjuntamente una conferencia sobre el uso de los activos militares en operaciones humanitarias. Esta conferencia produjo un conjunto de directrices sobre cuándo y bajo qué condiciones deberían utilizarse tales activos.<sup>6</sup>

- Los Activos Militares deben utilizarse para operaciones de salvamento y operaciones de socorro;
- Deben utilizarse únicamente a solicitud del Gobierno de un Estado afectado, o a solicitud del Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas con la anuencia de dicho Estado;
- Los Activos deben integrarse con la respuesta existente para la Atención de Desastres y respaldar la misma;
- Deben operar bajo una dirección civil integrada;
- Deben ser sin ningún costo para el Estado receptor;
- Deben realizarse, en principio, sin armas.

En 1997, el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED) exigió esfuerzos para "*tratar de reducir las barreras institucionales, presupuestarias y funcionales entre la atención de socorro, rehabilitación y planeación de cooperación para el desarrollo, que puede producir contradicciones, vacíos y obstáculos hacia una asistencia bien coordinada. La reforma de los sectores económico y social del sistema de Naciones Unidas — trabajando con brazos políticos, militares y humanitarios y las instituciones financieras internacionales — deben en el futuro fortalecer las sinergias en la respuesta internacional total*".<sup>7</sup>

El año siguiente, CAD emitió un informe sobre los hallazgos de un estudio de política comisionado por Fuerza de Tarea Informal de la OCED / CAD sobre Cooperación en Conflicto, Paz y Desarrollo con respecto a las ventajas y costos comparativos de los

6. Las *Directrices de Oslo para el uso de Activos Militares en Asistencia Humanitaria*.

7. *Cooperación en conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo 21*, Declaración de Políticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo, París, mayo de 1997, disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

medios civiles y militares para proporcionar y apoyar la asistencia humanitaria durante conflictos.<sup>8</sup>

El informe afirma que:

*"Es posible identificar dos motivaciones comunes en la participación de los militares en operaciones humanitarias. La primera es el entendimiento de que, con frecuencia, el manejo adecuado de las crisis humanitarias exige medios más allá de aquellos de los actores y agencias cuya esfera de acción ha sido la asistencia humanitaria. Con frecuencia se argumenta que las capacidades de las agencias humanitarias tradicionales son simplemente inadecuadas para manejar la masiva y repentina necesidad humana que ha acompañado a muchas emergencias complejas recientes. La segunda, es que la severa necesidad en entornos conflictivos ha dado lugar a otra razón fundamental que favorece la participación de los militares: su capacidad de proporcionar seguridad. En muchas emergencias complejas, la contienda armada entre las facciones o el caos reinante puede hacer casi imposible la entrega de asistencia humanitaria a través de los medios tradicionales. Los militares parecen ofrecer una solución. Las inquietudes acerca de la capacidad logística y la seguridad, están, por lo tanto, en el corazón del papel ampliado de los militares en las operaciones de asistencia humanitaria".<sup>9</sup>*

Sin embargo, anota que: *"la participación de los militares en la prestación y respaldo de asistencia humanitaria no es un tema que se preste a respuestas simples y universales".<sup>10</sup>* Concluye tentativamente que los militares *"tienen pocas capacidades exclusivas (incluyendo la capacidad de proporcionar seguridad) y tienen la capacidad de responder más rápidamente a las necesidades a gran escala. El sector civil es más competente y experimentado en la mayoría de las tareas de socorro, es más confiable (al estar más libre de restricciones políticas) y es más efectivo en conectar el socorro al trabajo de desarrollo a más largo plazo".<sup>11</sup>*

En términos de costos, el informe encuentra que *"sobre la base de cada tarea individual, los militares generalmente son más costosos que los medios civiles." También señala que "los costos de los militares nacionales que proporcionan seguridad para grandes operaciones de asistencia humanitaria excederán en gran medida los costos de proporcionar la ayuda misma", aunque declara que "cuando los activos militares ya se encuentran desplegados (ya sea para asistencia humanitaria o para mantenimiento de la paz), el costo marginal de utilizar este personal y recursos será bajo... [así es que] en estos casos... los militares pueden resultar un medio costo-efectivo para la entrega y apoyo de la asistencia humanitaria".<sup>12</sup>*

El informe discute específicamente el asunto del desminado, declarando que en la "fase final" (transición hacia el desarrollo):

*"El personal de desarrollo debería comprometerse más en las tareas continuas, incluyendo algunas tareas que típicamente se consideran bajo la rúbrica de la asistencia humanitaria, como el desminado y la reintegración de soldados desmovilizados. Especialmente en el caso del desminado, es esencial que la sociedad misma desarrolle capacidades para continuar el trabajo una vez que el personal internacional de socorro haya partido. En muchas zonas de conflicto, un desminado adecuado puede requerir décadas de trabajo persistente".<sup>13</sup>*

8. Los medios civiles y militares deben proporcionar y apoyar la asistencia humanitaria durante conflictos, ventajas y costos comparativos, CAD, OCED, París, 1998.

9. *Ibid.*, p. 6.

10. *Ibid.*, p. 7.

11. *Ibid.*, p. 20.

12. *Ibid.*, p. 16.

13. *Ibid.*, p. 22.

### *Capacidad de los Militares en la Acción Contra las Minas*

Cuando quiera que exista un problema de minas y UXO, las iniciativas humanitarias y de desarrollo involucran, por necesidad, un alto grado de contacto e interacción entre el personal militar, el personal no-militar de acción contra las minas y las comunidades locales.

Las capacidades militares, si se encuentran dirigidas y controladas en la forma adecuada, pueden aportar importantes habilidades y activos organizacionales para complementar muchas actividades de acción contra las minas. Las organizaciones militares normalmente están entrenadas para actuar orientadas según la misión y para terminar estas misiones lo más rápida y eficientemente posible. Esto funciona bien para casi todos los problemas militares y ciertamente para muchos problemas humanitarios como reparación de infraestructura, pero establecer programas nacionales de acción contra las minas bajo condiciones de post-conflicto normalmente exige un enfoque a más largo plazo.

Las actividades del componente de acción contra las minas tienen que coordinarse estrechamente si se pretende que funcionen y el personal militar está acostumbrado al concepto de los muchos componentes entrelazados que componen un plan. Los planes de acción contra las minas requieren un grado similar de integración, pero esta planeación debe tener lugar con un número de diferentes agencias, tanto militares como no-militares, que suelen tener diferentes perspectivas y agendas. Todos los actores deben estar preparados para someterse a una coordinación y dirección globales.

Varios Estados tienen capacidades militares significativas de acción contra las minas. Ciertamente, muchas fuerzas armadas poseen considerable expertise en la administración y supervisión en programas de desminado humanitario y disposición de artefactos explosivos (DAE) especialmente en situaciones de emergencia.

La Agencia de Seguridad y Cooperación de Defensa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos patrocinó una conferencia del 17-19 de enero de 2001, titulada *Contribuciones Militares al Desminado Humanitario*, organizada por el Centro de Información de Acción Contra las Minas de la Universidad James Madison. La conferencia incluyó representantes de 25 países la mayoría de los cuales anotaron que los roles de los respectivos militares eran relativamente nuevos y similares, pero que aún estaban evolucionando.

Según el informe de la conferencia, la misión más ampliamente desempeñada era la de entrenamiento: la mayoría de los Estados habían institucionalizado un centro o escuela de desminado. Varias de estas escuelas permiten entrenar civiles y otros están considerando esta opción. El manejo de la información sobre la acción contra las minas que era otra tendencia que parecía corresponder a una mayor coordinación y comunicación externas con organizaciones civiles — ya sea nación u ONG anfitriona — de desminado.<sup>14</sup> Los siguientes son solo unos pocos ejemplos, con base en una solicitud presentada por el GICHD para obtener información de los principales donantes sobre las acciones contra las minas.

---

14. Centro de Información de Acción Contra las Minas, *Contribuciones Militares al Desminado Humanitario, Acta de la Conferencia Global*, E.U., 2001. 16. Comunicación por correo electrónico del Departamento de Asistencia Humanitaria, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca al GICHD, septiembre de 2002.

En **Dinamarca**, el Ministerio de Defensa danés es el punto focal de la defensa danesa en lo referente a la acción contra las minas. El Centro Danés de Desminado bajo el Ministerio de Defensa danés ofrece apoyo en entrenamiento y asesoría a organismos no-gubernamentales daneses (ONGs).<sup>15</sup> Tal colmo se describió en un documento de política de 2001, ha habido casos de cooperación civil-militar entre las tropas danesas encargadas del mantenimiento de la paz y ONGs en remoción mecánica de minas en Afganistán y Eritrea.<sup>16</sup> Como cuestión de principio, sin embargo, la responsabilidad por las actividades humanitarias de acción contra las minas recae en las ONGs danesas.<sup>17</sup>

En **Francia**, el centro MINEX del Colegio de Aplicaciones de Ingeniería (ESAG), ubicado en Angers, proporciona entrenamiento al personal de ingeniería de alto nivel en técnicas de remoción de minas, igualmente, dicta clases "adaptadas" a donde asisten 100 pasantes cada año. Se proporciona entrenamiento similar para personal DAE. El personal del ejército francés también realiza misiones operativas de remoción de minas. Además de sus misiones específicas de defensa, ese personal asiste a las organizaciones encargadas de realizar limpieza humanitaria de minas en asuntos tales como entrenamiento y asesoría técnica.<sup>18</sup>

En **Alemania**, el Ministerio Federal de Defensa no realiza ningún programa de desminado humanitario por su cuenta, pero se concentra en respaldar las actividades de la Fuerza de Tarea de Ayuda Humanitaria de la Oficina Federal de la Cancillería así como de otros interesados que participan a través de:

- Proporcionar expertos militares para respaldar programas nacionales e internacionales;
- Realizar pruebas y ensayos de equipos;
- Realizar programas de entrenamiento;
- Poner a disposición equipos sobrantes de los inventarios de las Fuerzas Armadas Federales;
- Enviar documentación disponible en el Centro de Documentación de Minas; y
- Financiar actividades de investigación y desarrollo para la remoción de minas.<sup>19</sup>

En **Suecia**, el DAE sueco y el Centro de Desminado (SWEDEC),<sup>20</sup> que forma parte de las Fuerzas Armadas suecas, se fundó formalmente en 1996 "para constituir una institución consolidada y exhaustiva para todo el entrenamiento militar contra minas y DAE, equipos DAE e investigación en doctrina y desarrollo, y la prestación de asesoría técnica en el desarrollo de una política nacional de acción contra las minas".<sup>21</sup> Como Centro Nacional de Excelencia para DAE y Acción Contra las Minas, el SWEDEC coordina y directamente respalda la Junta Nacional de Policía (RSP), los servicios de emergencia dentro de la Agencia Sueca de Servicios de Rescate (SRSA), la Administración de Material de Defensa (FMV), la Agencia de Investigación de Defensa (FOI), la Agencia Sueca de

15. Comunicación por correo electrónico del Departamento de Asistencia Humanitaria, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca al GICHD, septiembre 3 de 2002.

16. Ver Danida, *Documento de Política Sobre el Apoyo de Dinamarca a la Acción Humanitaria contra las Minas*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Copenhague, agosto de 2001.

17. Comunicación por correo electrónico del Departamento de Asistencia Humanitaria, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca al GICHD, septiembre 3 de 2002.

18. Ministerio de Defensa, *Acción francesa en la lucha contra las minas antipersonal*. Délégation à l'Information et à la Communication de la Défense, sin fecha.

19. Carta del Representante Permanente de la República Federal Alemana a la Conferencia sobre Desarme, fechado 3 de septiembre de 2002.

20. Ver, en general, [www.swedec.mil.se](http://www.swedec.mil.se)

21. Comunicación del SWEDEC de fecha abril 28 de 2003. La información sobre el SWEDEC ha sido adaptada para efectos de esta comunicación.

Desarrollo Internacional (SIDA) y la remoción de explosivos militares terrestres y actividades pertinentes, tanto nacionalmente como en el extranjero.

Inicialmente, establecido alrededor del núcleo del DAE sueco y el Centro de Ingeniería Militar, el papel del SWEDEC fue ampliado aún más a través de la adición de la Sección de Investigación y Desarrollo y se le encargó la coordinación y administración de un grupo internacional de personal calificado en la Acción Contra las Minas en apoyo de iniciativas de despliegue rápido. El SWEDEC realiza entrenamiento obligatorio relacionado con la aplicación de las IMAS para la totalidad del personal antes del despliegue de operaciones relacionadas con la acción contra las minas y otras operaciones. Según el SWEDEC, es uno de los pocos establecimientos militares en el mundo capaces de dar este enfoque exhaustivo a todos los peligros que constituyen los explosivos, incluyendo la acción contra las minas, dentro de una sola organización. Además, el SWEDEC obtuvo acreditación ISO 9002:1994 en "Entrenamiento, Información y Desarrollo en DAE y Remoción de Minas" en enero de 2001. Aunque no tiene la obligación directa de participar en la implementación de DAE u operaciones de acción contra las minas, el SWEDEC tiene un programa de larga trayectoria para el apoyo de personal a las Naciones Unidas, las ONGs, programas y proyectos comerciales y de acción contra las minas de entidades del ejército. El personal sueco actualmente se encuentra prestando servicio con los programas de las Naciones Unidas y ONGs en Afganistán, Bosnia, Camboya, Croacia, Eritrea, Irán, Irak, Kosovo, Sur del Líbano, Mozambique, Serbia y Montenegro, Sri Lanka y Sudán.

El **Reino Unido (R.U.)**<sup>22</sup> ha desarrollado planes para cursos de entrenamiento en desminado humanitario básico, DAE, y concientización en minas, y tiene la política de donar el equipo militar de desminado excedente u obsoleto a organizaciones sin ánimo de lucro.<sup>23</sup> Además, el Ministerio de Defensa paga por el Centro de Información de Minas y Entrenamiento (MITC). Fue creado en noviembre de 1997 a un costo anual reportado de GB£125.000 (US\$203.750). El Centro ha realizado capacitación entrenamiento en concientización de minas a más de 50.000 personas en marzo de 2002.<sup>24</sup> El Ministerio de Defensa se encuentra *"actualmente revisando los términos de referencia para el MITC, con el fin de posiblemente mejorar la función de capacitación en concientización de minas, para la acción humanitaria contra las minas"*.<sup>25</sup>

El Programa de Desminado Humanitario<sup>26</sup> del Departamento de Defensa de los **Estados Unidos (E.U.)** tiene cuatro metas explícitas:

1. Asistir a las naciones anfitrionas en establecer programas de desminado humanitario a largo plazo, sostenibles y autóctonos;
2. Explotar el sinergismo entre el Programa de Desminado Humanitario del Departamento de Defensa de los E.U. y otros esfuerzos internacionales, regionales y de E.U. similares,
3. Establecer un enfoque exhaustivo hacia el suministro de equipo, datos técnicos y otro apoyo adecuado para realizar programas de capacitación y entrenamiento en concientización de minas y remoción de minas y, donde fuere posible, equipos para personal recientemente entrenado enviado al campo, y

22. Fax del Teniente-Coronel A. M. Cliffe, Director de Operaciones Militares, Ministerio de Defensa, R.U., Londres, septiembre 12 de 2002.

23. R.U., *Seminario de Desminado del R.U. para países extranjeros*, abril de 2002, p. 6.

24. Informe de la Convención sobre de Ciertas Armas Convencionales, Protocolo II, Artículo 13, Enmendado, octubre de 2001, Formato E.

25. Información contenida en la Campaña Internacional para la Remoción de Minas, *Landmine Monitor Report 2002: Toward a Mine-Free World*, Human Rights Watch, Washington D.C., agosto de 2002, p. 514.

26. Ver *humanitariandemining.org*

#### 4. Respaldo la política extranjera y los intereses de seguridad de los E.U.

El programa del Departamento de Defensa de los E.U. favorece el trabajo con los militares de la nación anfitriona y se concentra en el desminado manual, aunque en varios contextos el Departamento de Estado de los E.U. también proporciona apoyo en unidades caninas para detección de minas a través de la firma consultora RONCO, así como respaldo en otras actividades de acción contra las minas. La legislación de los E.U. prohíbe a cualquier miembro de las fuerzas armadas comprometerse en la detección, levantamiento o destrucción físicos de minas terrestres. También es una política del gobierno aplicar esta política al personal civil del Departamento de Defensa.

El Departamento de Defensa de los E.U. financia el entrenamiento realizado por el personal de las Fuerzas Especiales de los E.U. asignado a varios comandantes. El Departamento de Defensa de los E.U. también apoya las iniciativas de educación en riesgo de minas y, a través de una financiación por separado (aproximadamente US\$12 millones en el Año Fiscal 2001), investigación y desarrollo de técnicas prometedoras en detección y remoción de minas.<sup>27</sup>

El 21 de enero de 2001, se emitió un Plan Estratégico Interagencial Revisado de Desminado Humanitario del Gobierno de los Estados Unidos, estableciendo tres metas primordiales para las intervenciones del Gobierno de los Estados Unidos en minas terrestres: asistir a las naciones en el alivio de la amenaza de las minas terrestres a los inocentes, promover la política exterior de los Estados Unidos y la seguridad nacional, y alentar la participación internacional para eliminar la amenaza de las minas antipersonal a los civiles alrededor del mundo hacia el 2010. El Plan Estratégico fue desarrollado, coordinado, y aprobado por el Grupo de Trabajo Interagencial (GTI) sobre Desminado Humanitario. El GTI desarrolla y coordina las políticas y los programas de desminado humanitario de los Estados Unidos, aunque no tiene personal permanente o financiación separada. Se reúne trimestralmente o según se requiera. Los miembros del GTI incluyen: el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado (Presidencia), el Departamento de Defensa (Vice-Presidencia), USAID y la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Un subgrupo se encarga de las iniciativas de política, planes, investigación y desarrollo con la meta de emitir una recomendación que será aprobada formalmente en el GTI.

#### ***Directrices existentes sobre el uso de los militares en la acción contra las minas***

En 1999, se desarrolló un conjunto de directrices concernientes a la participación de las Naciones Unidas con los militares de países contaminados por minas en actividades de acción contra las minas para complementar la política de acción de las Naciones Unidas contra las minas adoptadas el año anterior. Las directrices, tal como se indica a continuación fueron aprobadas por el Grupo de Coordinación Interagencial Sobre la Acción Contra las Minas durante una reunión presidida por el Sub-Secretario General para operaciones de Mantenimiento de la Paz en enero 25 de 1999.<sup>28</sup>

27. Según el Departamento de Estado de los E.U., desde el Año Fiscal (AFI) 1993, los Estados Unidos (o sea, el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y USAID combinados) han comprometido más de US\$500 millones a las iniciativas globales de acción contra las minas, incluyendo investigación y desarrollo. El Departamento de Estado financia las actividades de desminado humanitario de su cuenta Ayuda Humanitaria Extranjera para Desastres y Asuntos Cívicos (OHDACA). Los fondos de la OHDACA para el AF 01 alcanzaron los US\$25.5 millones. La financiación de la OHDACA se proporciona fundamentalmente para apoyar el entrenamiento y los equipos.

28. Ver [www.mineaction.org/standards\\_n\\_documents](http://www.mineaction.org/standards_n_documents)

1. Con frecuencia, se requiere asistencia internacional en la acción contra las minas en países que todavía se encuentran desgarrados por los conflictos internos en diversos grados (o sea, Afganistán, Angola y Sudán), o que han surgido recientemente de una situación de conflicto (Bosnia y Herzegovina, Croacia y Nicaragua). Incluso cuando responden a la autoridad de un gobierno legítimo, las fuerzas armadas de esos países suele operar según los lineamientos de los partidos y los principales instrumentos políticos, o sino a través de los actores políticos mismos.
2. Para asegurar la neutralidad, las Naciones Unidas han determinado, por consiguiente, en principio, que no se proporcionará entrenamiento o apoyo en acción contra las minas a los militares de países contaminados por minas. Este principio es parte de la política de las Naciones Unidas sobre la acción contra las minas (A/53/496, Anexo II, inciso 10, de fecha octubre 14 de 1998) que la Asamblea General acogió en su quincuagésima tercera sesión (A/RES/53/26 de fecha noviembre 13 de 1998).
3. No obstante, las Naciones Unidas reconocen que los militares de los países contaminados por minas podrían contribuir a la acción humanitaria contra las minas. Con frecuencia poseen el experticio y conocimientos técnicos que se requieren para tal fin, así como las capacidades operativas y logísticas. En varios países como Bosnia y Herzegovina, Jordania y Nicaragua ya están dedicados a la tarea de remoción de minas.
4. Las Naciones Unidas reconocen igualmente que la responsabilidad primordial para emprender acciones contra la presencia de minas terrestres está a cargo del Estado en cuestión. Así pues, en principio, el gobierno del país afectado debe asumir la responsabilidad global por la coordinación y administración de un programa nacional de acción contra las minas y determinar cuáles mecanismos y arreglos de implementación deben establecerse.
5. Aunque las Naciones Unidas prefieren proporcionar asistencia en acción contra las minas bajo los auspicios civiles y mecanismos civiles de implementación, existen circunstancias en las cuales dicha organización estaría preparada para respaldar los programas del gobierno de acción contra las minas que incluyan arreglos de colaboración con los militares. Tales circunstancias y apoyo deben considerarse individualmente desde el contexto del Grupo de Coordinación Inter-Agencial Sobre la Acción Contra las Minas y adherirán a las siguientes directrices:
  - 5.1. Las Naciones Unidas no se comprometerán, directa o indirectamente, en arreglos cooperativos o colaborativos con los militares cuando dichos arreglos obstaculicen su neutralidad e imparcialidad.
  - 5.2. A menos que se estipule en los tratados de paz, los arreglos con los militares deben restringirse a circunstancias en las cuales los militares no sean parte de un conflicto, abierto o latente, local o regional, y no tengan la posibilidad de convertirse en parte de dichos conflictos.
  - 5.3. La estructura general de un programa de acción contra las minas, incluyendo su coordinación, control y mecanismos de priorización, deben ser acordados antes de comprometerse en arreglos con los militares.
  - 5.4. La coordinación, control y priorización globales de acción contra las minas deben estar a cargo de las autoridades civiles del país. En particular, las prioridades de la acción contra las minas deben establecerse en el contexto de los requisitos de reconstrucción y desarrollo humanitarios y ser el resultado de un esfuerzo concertado que incluya a las partes interesadas, incluyendo las

Naciones Unidas cuando se solicite su asistencia.

- 5.5. Cuando se considere apropiado, los arreglos con los militares deben ser objeto de memorandos de entendimiento (ME) oficiales entre todas las partes interesadas, indicando claramente los papeles, responsabilidades y principios orientadores.
- 5.6. Todas las operaciones de remoción de minas llevadas a cabo con el apoyo de las Naciones Unidas deben respetar las Normas Internacionales de Acción Contra las Minas.
- 5.7. Cuando y donde se considere apropiado, la colaboración con los militares puede incluir la asignación de tareas, control de calidad, contribución de información y apoyo logístico. Sin embargo, las Naciones Unidas no interferirán con las cadenas de mando militar establecidas y no proporcionarán financiamiento para los salarios del personal militar.

Además del presente documento de política, *Acción de las Naciones Unidas Contra las Minas y el Uso de los Militares*, el Comité Especial sobre Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas ha hecho un llamado por la implementación de las actividades de acción contra las minas durante la fase de mantenimiento de la paz "*de tal manera que garantice al máximo su continuidad viable*", y ha recomendado específicamente que los países que contribuyen con tropas cumplan las normas nacionales e internacionales para la acción contra las minas, incluyendo las IMAS.<sup>29</sup>

---

29. Ver la sección sobre la acción contra las minas en la sesión 57ª de la Revisión C34 Exhaustiva Sobre Mantenimiento de la Paz, incisos 145-149.



# Conclusiones y recomendaciones del estudio

La presente sección presenta en detalle las principales conclusiones y recomendaciones del estudio basadas en los cinco casos de estudio y en una investigación más amplia emprendida para el mismo. Para facilidad de referencia, se dividen en tres grupos: generales (aplicables a todos los militares), militares locales y militares visitantes (incluyendo aquellos encargados del mantenimiento de la paz).

## Conclusiones y recomendaciones generales

### Conclusión 1.

Las Fuerzas Militares, tanto locales como visitantes, han efectuado una contribución significativa a la acción contra las minas. Su efectividad se ve considerablemente realzada cuando se emplean dentro y bajo los auspicios de un programa nacional planificado de acción contra las minas.

### *Recomendación 1.*

*El uso de fuerzas militares en la acción contra las minas debería estar sujeto a las autoridades nacionales pertinentes y sus mecanismos de coordinación y debería asignárseles tareas claras que realizar.*

### Conclusión 2.

En general, las fuerzas militares desarrollan bien su función cuando emiten alertas relacionadas con el peligro representado por las minas y UXO, pero no han representado las tendencias actuales en la educación del riesgo de minas (ERM), por ejemplo al utilizar enfoques de comunicación participativa o metodologías orientadas hacia la comunidad.

### *Recomendación 2.*

*Las fuerzas militares deberían continuar desarrollando y ampliando su emisión de alertas antes, durante y después del conflicto. No obstante, deben abstenerse de participar en campañas de ERM de orientación amplia hasta que hayan adquirido la habilidad de desarrollar estrategias de comunicación*

*de ERM que minimicen el uso de canales de comunicación de una sola vía, tales como conferencias y medios impresos y enfatizen la participación activa de la comunidad en el programa. Las fuerzas militares deberían continuar desarrollando y ampliando su emisión de alertas antes, durante y después del conflicto. No obstante, deben abstenerse de participar en campañas de ERM de orientación amplia hasta que hayan adquirido la habilidad de desarrollar estrategias de comunicación de ERM que minimicen el uso de canales de comunicación de una sola vía, tales como conferencias y medios impresos y enfatizen la participación activa de la comunidad en el programa.*

#### **Conclusión 3.**

Los vínculos entre desmovilización y la creación de una capacidad a largo plazo de acción contra las minas han resultado insuficientes.

#### *Recomendación 3.*

*El posible papel y uso de combatientes desmovilizados debe ser objeto de una cuidadosa consideración dentro de cualquier programa de acción contra las minas.*

#### **Conclusión 4.**

Las Normas Internacionales de Acción Contra las Minas (IMAS) han tenido por resultado la reducción en el índice de accidentes entre los desminadores militares, aunque algunas veces ha existido la percepción, especialmente entre los militares, de que las IMAS también pueden afectar la velocidad de la limpieza. Sin embargo, el "levantamiento de minas"<sup>30</sup> casual (o el hecho de no adherirse estrictamente a una política de levantamiento totalmente humanitario al 100 por ciento) no puede garantizar la seguridad.

#### *Recomendación 4.*

*Las Naciones Unidas deben hacer todos los esfuerzos posibles por persuadir a los países que contribuyen tropas para adaptar y utilizar las IMAS. Eso es particularmente importante cuando varios militares están comprometidos en un solo contexto de acción contra las minas.*

#### **Conclusión 5.**

La entrega oportuna de registros militares de campos minados luego de la cesación de las hostilidades ha contribuido positivamente al desminado humanitario. Pero, tal como se indica en *las Lineamientos de Acción Contra las Minas de las Naciones Unidas para el Cese al Fuego y Acuerdos de Paz*, con frecuencia, en el pasado, los temas esenciales relacionados con las minas no han sido considerados en absoluto en los acuerdos de cese al fuego ni acuerdos de paz, o han sido considerados en forma demasiado tardía e inadecuada.

#### *Recomendación 5.*

*Cuando quiera que el impacto de las minas y artefactos explosivos sin detonar (UXO) justifican un programa de acción contra las minas, tanto los acuerdos de cese al fuego como los acuerdos de paz deben considerar y tratar la contaminación por minas y las actividades de acción contra las minas, incluyendo medidas para su cumplimiento. Los temas a cubrir, incluyen el intercambio de información técnica entre las partes del conflicto, la señalización de los campos minados y la remoción de minas y UXO, poner*

30. El término fue utilizado en Bosnia y Herzegovina para denotar la remoción de minas emplazadas por las partes respectivas del conflicto. No se considera un método adecuado de desminado humanitario, sino un método secundario para garantizar que todas las minas y artefactos explosivos sin explotar se hayan retirado efectivamente de una determinada zona.

*fin al uso de minas antipersonal y destruir los arsenales de las mismas y la cooperación y coordinación internacionales. Tan pronto se haya establecido una autoridad civil de coordinación, esta autoridad debe asumir la responsabilidad de la acción contra las minas.*

#### Conclusión 6.

Las fuerzas militares locales, frecuentemente con respaldo técnico de los militares visitantes, han desempeñado un papel significativo en la destrucción de minas almacenadas. Hasta la fecha, unos 55 países bien sea, han destruido o se encuentran en el proceso de destruir sus arsenales de minas. En la amplia mayoría de estos escenarios son los militares del país anfitrión los que han realizado los procesos de destrucción.

#### *Recomendación 6.*

*Las fuerzas militares locales deben continuar realizando la destrucción de los arsenales conforme a las obligaciones de la Convención Sobre Prohibición de Minas Antipersonal. Las fuerzas militares visitantes deben continuar proporcionando su expertise en la actual metodología, así como en asistencia logística cuando así se les solicite.*

#### Conclusión 7.

En general, las fuerzas militares no han estado comprometidas en el estudio técnico de acción contra las minas.

#### *Recomendación 7.*

*Las Fuerzas Militares podrían dar mayor consideración así como desempeñar un papel más activo en el levantamiento técnico de mapas y reducción de las zonas.*

## Conclusiones y recomendaciones: Fuerzas militares locales

#### Conclusión 8.

El papel y uso adecuados de fuerzas militares locales en la acción contra las minas, especialmente en el desminado humanitario, dependerá del contexto individual.

#### *Recomendación 8.*

*Además de constituir una respuesta a una emergencia o cuando las consideraciones de seguridad son esenciales, el uso de fuerzas militares en la acción contra las minas debería integrarse dentro de una estructura institucional de primer orden. Además, cualquier decisión de utilizar fuerzas militares locales en la acción contra las minas debería tomar en cuenta la moral de las tropas, el nivel existente de entrenamiento y equipo y las percepciones que tenga la población civil sobre los militares.*

#### Conclusión 9.

Las fuerzas militares locales desplegadas para hacer remoción humanitaria de minas con poco entrenamiento y equipo directamente después de un conflicto, generalmente han sufrido un alto índice de accidentes.

**Recomendación 9.**

*Las fuerzas militares locales deben estar equipadas y entrenadas en la forma adecuada antes de desplegarse, es es que van a realizar desminado conforme a las normas de seguridad y calidad internacionalmente reconocidas. La comunidad internacional no debería dar por sentado que las fuerzas militares locales son capaces de realizar desminado humanitario seguro y efectivamente simplemente por el hecho de que cuenten con un contingente de ingenieros.*

**Conclusión 10.**

Se han presentado problemas generalmente cuando las fuerzas militares poseen el control de la acción contra las minas en un país, y han establecido una estructura militar, casi independiente, para dirigir las operaciones. En particular, la priorización por parte de los militares ha tendido a concentrarse en la remoción de minas y no siempre ha tomado en cuenta los criterios socio-económicos y las opiniones de las mismas comunidades afectadas.

**Recomendación 10.**

*Se recomienda que la acción contra las minas se dirija y esté controlada por una autoridad civil, desempeñando las fuerzas militares locales un papel de apoyo en ciertas áreas técnicas. Si se toma la decisión de entregar el control a las fuerzas militares locales, éstas deben ejercer dicho control sobre la base de una cooperación estrecha con los actores civiles y utilizar las mejores prácticas que se reconozcan en ese momento para efectos de la planeación estratégica, priorización, enlace comunitario e integración dentro de la acción contra las minas.*

**Conclusión 11.**

La prestación de asistencia a las fuerzas militares locales para fines de acción contra las minas en la forma de entrenamiento y/o equipos, algunas veces ha sido controvertida ya que esto también puede intensificar la capacidad de combate.

**Recomendación 11.**

*La comunidad internacional debe considerar cuidadosamente las ramificaciones potenciales de suministrar entrenamiento o equipos a una fuerza militar. La evolución histórica actual del conflicto, los actuales desarrollos de paz y reconciliación, así como la naturaleza de la estructura y el despliegue militar deben, todos, sopesarse contra los beneficios potenciales del apoyo militar en la acción contra las minas antes de la prestación de asistencia.*

**Conclusión 12.**

La evidencia tanto de Bosnia y Herzegovina como de Nicaragua sugiere que las organizaciones civiles y militares pueden aplicar, en forma exitosa, al proceso control y aseguramiento de calidad externos.

**Recomendación 12.**

*Las autoridades nacionales, ya sean civiles o militares, deben incluir el aseguramiento de calidad externa al proceso de desminado en su estructura operativa. Esto debe ser exigido por los donantes como algo obvio.*

**Conclusión 13.**

El uso de fuerzas militares locales en tareas de desminado humanitario pueden contribuir positivamente a que la comunidad confíe en ellas. Este ha sido el caso, por ejemplo, en Nicaragua. Esta contribución es fortalecida por la integración de un componente de enlace comunitario.

**Recomendación 13.**

*Cuando a las fuerzas militares locales se les asignan proyectos de desminado humanitario debe ser incorporada una capacidad de enlace comunitario con el fin de asegurar que las comunidades locales entiendan a cabalidad y logren contribuir a una acción exitosa contra las minas.*

**Conclusión 14.**

El costo-efectividad operacional utilizando fuerzas militares locales frente a organizaciones locales es aún poco claro. Los costos operativos de las fuerzas militares locales no son necesariamente más bajos.

**Recomendación 14.**

*Antes de decidir si se debe o no utilizar alguna fuerza militar local en la acción contra las minas, habrán de determinarse los costos y beneficios relativos en que se incurra en el uso de fuerzas militares locales, ONGs locales o internacionales, firmas comerciales o combinaciones de todos los tres.*

## Discusión

Las fuerzas armadas comienzan con ventajas considerables en la acción contra las minas. Generalmente, tienen experiencia en minas terrestres y otros UXO, sus salarios ya se encuentran pagados, poseen un sistema de respaldo logístico, incluyendo respaldo de comunicaciones y médico y se encuentran organizadas para funcionar como equipo. Las fuerzas militares locales pueden tener el equipo necesario para el desminado, pero en caso de no ser así, este puede ser proporcionado por fuerzas visitantes bilateral o multilateralmente.

Por lo tanto, en muchos contextos, las fuerzas militares han sido ampliamente utilizadas en la acción contra las minas, incluyendo el desminado humanitario, aunque con diversos grados de éxito. Esta variedad se refleja en estudios de caso y en la diversidad de las capacidades en varios países y organizaciones militares. Por ejemplo, en Nicaragua, la totalidad del desminado ha sido realizado por el ejército nicaragüense y su efectividad se ha visto significativamente mejorada por el apoyo de las fuerzas militares visitantes, operando bajo los auspicios de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Por otro lado, en Bosnia y Herzegovina, el uso de fuerzas armadas de entidad (EAF) en el desminado ha sido costoso y los accidentes de desminado inaceptablemente altos, cuando se comparan con empresas comerciales y ONGs. Así pues, en Camboya, las fuerzas militares han hecho una contribución relativamente limitada al desminado humanitario, aunque el estudio de caso recomienda revisar su papel y contribución.

Las fuerzas militares con frecuencia operan en entornos en donde se restringe y controla la información y pueden ser reticentes a proporcionar datos e información a otros, lo cual hace que la coordinación sea difícil, si no imposible y que existan duplicación y vacíos. En muchos contextos las fuerzas militares locales se rehusan a aceptar

coordinación o instrucción de una autoridad civil. Por ejemplo, este parece ser el caso en Camboya y Eritrea. En Líbano el ejército se ha mostrado reacio a aceptar asesoría externa en la acción contra las minas, aunque según informes, el compartir información ha mejorado. Similarmente, en Nicaragua, después de las dificultades iniciales, la coordinación con la Comisión Nacional de Desminado y las fuerzas militares visitantes parece haber mejorado significativamente.

El levantamiento de minas para fines humanitarios exige un expertise específico, que no puede obtenerse como resultado de un entrenamiento o experiencia militar ordinarios. Esto se ha notado en lugares tales como Bosnia y Herzegovina, Camboya y Eritrea. Así pues, la moral entre los desminadores que sirven en las fuerzas militares locales puede ser baja, dependiendo del salario y otras condiciones, y los reclutas no son los mejores desminadores. Los desminadores militares son ante todo y sobretodo soldados y como tales pueden asumir el riesgo de verse utilizados como ingenieros de combate si estallan las hostilidades como ha sido supuestamente el caso en Eritrea. Similarmente, en las consecuencias desastrosas de un conflicto armado interno, es posible que el ejército nacional no sea percibido como neutral y las comunidades afectadas posiblemente no lo considerarán bienvenido.

## Conclusiones y recomendaciones: fuerzas militares visitantes

### Conclusión 15.

La coordinación y la colaboración son vitales para una acción efectiva contra las minas. Sin embargo, las fuerzas militares visitantes, incluyendo las fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz, no siempre han trabajado conjuntamente con las estructuras civiles establecidas de acción contra las minas

### *Recomendación 15*

*Las fuerzas militares visitantes, incluyendo las fuerzas de mantenimiento de la paz, comprometidas en cualquier aspecto de la acción contra las minas, deben dar una alta prioridad a construir relaciones con el centro y la autoridad nacional de acción contra las minas y deben trabajar, como mínimo, según las normas nacionales existentes. Un memorando formal de entendimiento (ME) debe ayudar a aclarar las obligaciones respectivas y asegurar una buena coordinación e el intercambio de información pertinente; posiblemente, una fuerza militar visitante desee considerar la asignación de un oficial de enlace al centro de acción contra las minas del país anfitrión, conforme a dicho ME.*

### Conclusión 16.

Las fuerzas militares visitantes y el personal militar secundado, a quienes se les asigna un papel en la acción contra las minas, no siempre han tenido el expertise pertinente o algunas veces no están suficientemente informados sobre los recientes desarrollos relacionados con el desminado humanitario o más ampliamente, sobre la acción contra las minas. Se ha comprometido personal en la acción contra las minas por una variedad de razones.

### *Recomendación 16.*

*Debe alentarse a los donantes y a los países que contribuyen tropas a considerar cuidadosamente las habilidades y destrezas necesarias para*

*realizar una acción efectiva contra las minas cuando comprometen personal en cualquier programa. Las Naciones Unidas y otros empleadores, particularmente en los centros de acción contra las minas, deben proporcionar términos de referencia y asignar tareas claras a los asesores técnicos y otros asesores.*

#### Conclusión 17.

En general, no se le han asignado a las fuerzas militares visitantes, incluyendo las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la misión de remoción de minas a gran escala. Las fuerzas militares visitantes pueden desempeñar un papel útil, entre otros, vigilar las operaciones de remoción, respaldar los programas de entrenamiento, asegurar la adhesión a las normas y lineamientos internacionales, especialmente las IMAS.

#### *Recomendación 17.*

*UNMAS debería continuar trabajando a través del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO) para asegurar que las fuerzas militares desplegadas para las operaciones de acción contra las minas como parte de una operación de mantenimiento de la paz funcionen conforme a las IMAS.*

#### Conclusión 18.

Ocasionalmente, las fuerzas militares visitantes han explotado un contexto local de acción contra las minas hacia las máquinas, equipos y personal de prueba fuera de los auspicios del programa nacional de acción contra las minas; además, tal como es el caso en el mundo más amplio de la ayuda, ha habido casos de donaciones, orientadas por la oferta, de equipos y materiales inadecuados por parte de fuerzas militares extranjeras.

#### *Recomendación 18.*

*Las pruebas y ensayos de equipos para la acción contra las minas solo deben realizarse con la autorización expresa del centro o autoridad nacional de acción contra las minas. Similarmente, el equipo proporcionado a un programa nacional de acción contra las minas debe ser acorde a sus necesidades y debe considerarse la posibilidad de su mantenimiento a largo plazo, incluyendo la disponibilidad de repuestos y contratos de mantenimiento adecuados.*

## **Discusión**

En los países afectados por las minas en donde hay una participación tanto militar como civil en el proceso de acción contra las minas, las fuerzas militares visitantes tienden a considerar que su misión presta un servicio bastante limitado. A la cooperación y coordinación con las estructuras civiles, no siempre se les otorga una prioridad adecuada, lo cual puede conducir a una compartimentalización de los activos que se están entregando. Incluso pueden emprenderse algunas misiones sin un conocimiento directo de las organizaciones civiles que operan en el mismo escenario.

Con frecuencia, los acuerdos bilaterales entre los militares pueden ser apropiados cuando los militares locales están en gran parte o enteramente a cargo del programa de acción contra las minas de un país. Sin embargo, es posible que estos acuerdos no proporcionen una estructura adecuada de planeación y programación cuando hay múltiples actores locales e internacionales involucrados, ya que la complejidad de la

programación aumenta a medida que aumenta el número de actores.

Como ejemplo, es posible que un Centro de Acción Contra las Minas de las Naciones Unidas o una Autoridad Nacional de Acción Contra las Minas esté trabajando conforme a los procedimientos operativos permanentes (SOPs) y normas localmente adaptados (SOPs) y normas y una fuerza militar visitante puede estar entrenando con una interpretación diferente. Las IMAS representan un conjunto internacional de normas que pueden ser adaptadas e interpretadas en forma distinta por cada país anfitrión, haciendo que los procedimientos técnicos o SOPs de los países no sean nunca exactamente iguales. Con frecuencia, tales disparidades se harán evidentes solo tardíamente en el ciclo del programa, a medida que la autoridad nacional asuma una mayor responsabilidad operativa.

Rara vez el personal encargado del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ha comprometido en desminado humanitario a gran escala o EOD (siendo Kosovo una excepción notable). Por lo tanto, aunque el personal de las Naciones Unidas encargado del mantenimiento de la paz ha estado presente en Líbano durante más de dos décadas, generalmente ha realizado únicamente remoción operativa de minas para apoyar sus propias operaciones. Aunque esto puede ser consistente con las obligaciones de las partes de un conflicto bajo el derecho internacional para encargarse de las minas, trampas caza-bobos y otros artefactos explosivos colocados por dichas partes, no necesariamente conduce a una solución substancial del problema en términos humanitarios. De hecho, a lo largo de la experiencia de UNIFIL (Fuerza Interina de las Naciones Unidas en Líbano) de más de 20 años en Líbano, una tarea tan simple como la entrega de registros entre los contingentes entrante y saliente parece no haberse logrado.

No obstante, en varios estudios de caso, especialmente Bosnia y Herzegovina y Nicaragua, los accidentes de desminado se han reducido a través del entrenamiento y vigilancia de las fuerzas militares visitantes. Ciertamente, tal como se discute en la introducción anterior, muchas fuerzas armadas poseen considerable experiencia en la acción contra las minas, incluyendo el manejo y vigilancia del desminado humanitario y programas de EOD, especialmente en situaciones de emergencia.

Tal como se hizo referencia en la Conclusión 2 anterior, la conversión en Bosnia y Herzegovina del "levantamiento de minas" a normas de desminado humanitario condujo a una dramática disminución en las bajas de desminadores. Por otra parte, se expresa preocupación en el estudio del caso de Camboya de que el lento progreso en el desminado tenga como resultado un mayor número de bajas de civiles, ya que la frustración puede conducir al llamado "desminado popular".

**Conclusión 19.**

Una buena experiencia técnica en sí misma, no necesariamente convierte a un individuo en apto para la acción contra las minas. De igual importancia es la habilidad de transmitir dicho conocimiento al programa nacional de acción contra las minas y a su personal y trabajar en las difíciles condiciones con socios multinacionales y promover los objetivos del programa.

**Recomendación 19.**

*Más allá de la etapa de emergencia de una operación, el personal suministrado por contribuciones en especie o el personal secundado enviado a los programas de acción contra las minas, incluyendo las fuerzas militares*

*visitantes, ya deben poseer las habilidades y experiencia requeridas para desarrollar capacidad local. Los militares secundados deben estar regidos por descripciones del trabajo con criterios mínimos de calificación de ayudantes, como es el caso del personal civil apoyado y debe permitirse a la autoridad civil seleccionar entre un número de candidatos. Además, el entrenamiento de homólogos locales debe formar parte integral de los términos de referencia y dicho personal debe estar preparado para permanecer hasta que hayan terminado su correspondiente misión. También debe conocer claramente cual es la cadena de mando y a quién reportan.*

## Discusión

Varios militares visitantes han asignado personal militar para que actúe a manera de asesores técnicos de los diversos centros de acción contra las minas y unidades de implementación de proyectos. Muchos de estos han cumplido admirablemente y el apoyo de personal militar en servicio parece haber resultado una estrategia exitosa para que el programa de acción contra las minas despegue y sea totalmente operativo en una etapa de emergencia. Sin embargo, la contribución global de estos programas de apoyo ha sido modesta ya sea porque sus turnos de trabajo han sido demasiado cortos, y/o porque la mayor parte del personal asignado no tenía experiencia en asesorar a sus homólogos en la construcción de capacidades locales. También se ha aducido que las autoridades coordinadoras algunas veces han dejado de explotar totalmente sus habilidades y contribuciones potenciales al programa.

Además, una estructura diferente de empleo permitiría la terminación de la misión de un empleado cuyo cumplimiento haya resultado ser insatisfactorio – algo que no puede hacerse fácilmente con el personal secundado sobre una base temporal por una fuerza militar visitante. Finalmente, los costos incrementales relacionados con cualquier misión extranjera por parte del personal de fuerzas militares visitantes puede ser tan alto como el costo total de contratar personal civil igualmente bien calificado para la misma tarea.

Los Asesores Técnicos (ATs) Militares secundados, ciertamente pueden ser un activo en un programa nacional de acción contra las minas y pueden, en particular, desempeñar papeles altamente especializados tales como EOD. Sin embargo también se han hecho críticas al papel de algunos ATs, fundadas en cadenas de mando y líneas de mando poco claras y términos de referencia confusos.

Así pues, un número de estudios de caso, aunque reconocen el papel importante de los asesores militares en especie al comienzo de un programa de acción contra las minas, expresan su inquietud acerca de la contribución a un plazo más largo en un contexto de desarrollo. Este es el caso de Bosnia y Herzegovina y Camboya en particular, en donde los ATs no necesariamente pueden estar dotados de las habilidades que se necesitan para realizar la acción contra las minas. Los ATs pueden representar un costo muy alto para un programa de acción contra las minas. En 1999, en Camboya, por ejemplo, el Centro Camboyano de Acción Contra las Minas recibió 76 ATs, tanto militares como civiles. Un análisis del PNUD concluyó que, "si bien los militares han hecho una impresionante contribución al desarrollo de la capacidad dentro del Centro Camboyano de Acción Contra las Minas (CMAC), particularmente la capacidad técnica, en general los asesores militares son menos adecuados para

satisfacer las necesidades de entrenamiento y demanda de capacidad que enfrenta el CMAC actualmente". Ciertamente, los ATs pueden terminar aprendiendo más acerca de la acción contra las minas que sus homólogos nacionales. Estas dificultades se ven aumentadas por los turnos de misión—típicamente seis meses — que suelen ser demasiado cortos para que los individuos realicen aportes efectivos al programa.