

LA ACCIÓN CONTRA MINAS ANTIPERSONAL Y LA MEDIACIÓN DE PAZ



GICHD

**swiss
peace**

CENTRO INTERNACIONAL DE DESMINADO HUMANITARIO DE GINEBRA

El Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD) es una organización experta que trabaja para reducir el impacto producido por las minas antipersonal, los restos explosivos de guerra y otros explosivos, colaborando de cerca con organizaciones de acción contra las minas antipersonal y otras organizaciones para la promoción de la seguridad humana. El GICHD trabaja a favor del principio fundamental de la acción contra minas: salvar vidas, devolver la tierra para su uso productivo y promover el desarrollo. Ubicada en Maison de la paix en Ginebra, el GICHD emplea alrededor de 55 personas de 15 países diferentes. Nuestro trabajo es posible gracias a importantes contribuciones, la financiación de proyectos y por el apoyo en especie de más de 20 gobiernos y organizaciones.

SWISSPEACE

Swisspeace es un instituto de investigación sobre la paz orientado a la práctica. Analiza las causas de los conflictos violentos y desarrolla estrategias para su transformación pacífica. Swisspeace busca contribuir en el mejoramiento de la prevención y la transformación de conflictos mediante el desarrollo de investigaciones novedosas, dando forma a discursos sobre política internacional de paz, desarrollando y aplicando nuevas herramientas y metodologías de construcción de paz, apoyando y asesorando a otros actores de paz, así como también facilitando espacios para el análisis, discusión, reflexión crítica y aprendizaje. Swisspeace es un instituto asociado a la Universidad de Basilea y miembro de la Academia Suiza de Humanidades y Ciencias Sociales. Sus socios y clientes más importantes son el Departamento Federal Suizo de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Estado para la Educación, Investigación e Innovación, organizaciones internacionales, grupos de reflexión y ONG.

Reconocimientos

La contribución de la organización Swisspeace a este proyecto se hizo a través del proyecto "Mediation Support Project" (MSP, Swisspeace y el Centro para los Estudios de Seguridad en ETH Zurich, con el apoyo del Departamento Federal Suizo de Relaciones Exteriores).

La Acción Contra Minas Antipersonal y la Mediación de Paz
©GICHD y Swisspeace. Octubre 2016

La designación empleada y la presentación del material en esta publicación no implican, de parte del CIDHG, opinión alguna sobre la condición jurídica de ningún país, territorio o grupo armado, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

LA ACCIÓN CONTRA MINAS ANTIPERSONAL Y LA MEDIACIÓN DE PAZ

SWISSPEACE Y EL CENTRO INTERNACIONAL
DE DESMINADO HUMANITARIO DE GINEBRA

2016

CONTENIDO

Prefacio	4
Resumen	6
Introducción	8
Parte I: Descifrando la acción contra minas y la mediación	11
La acción contra minas en la construcción y consolidación de la paz	11
Revisión de los acuerdos de cese al fuego y paz	17
Parte II: Vinculación de la acción contra minas antipersonal y la mediación	23
Acción contra minas en la mediación: pros y contras	23
La acción contra minas como trampolín para los procesos de mediación	25
Acción contra minas en los acuerdos de cese al fuego y paz	26
Conclusiones	29
Anexos	33
Anexo 1: Lineamientos de las Naciones Unidas de acción contra minas antipersonal para los acuerdos de cese al fuego y paz	33
Anexo 2: Cuestionario	37
Anexo 3: Lista de Acuerdos	38
Listado de Abreviaciones	41

PREFACIO

Como especialistas en mediación y acción contra minas antipersonal vivimos en mundos muy diferentes que rara vez coinciden. En el campo de la acción contra minas, aspiramos a despejar la tierra de los artefactos explosivos que representan un riesgo para la vida humana. En el campo de la mediación, buscamos formas de salir de los conflictos armados que azotan muchas partes de este mundo. Sin embargo, a pesar de nuestras diferencias, ambos dedicamos nuestro tiempo y esfuerzos a la creación de oportunidades para que las personas puedan vivir seguras y en paz. Trabajamos en busca de objetivos similares y nuestro trabajo se hace más necesario ahora que el número de conflictos armados está incrementando después de años de declive constante. En este sentido, el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (GICHD, por sus siglas en inglés) y la Fundación Suiza para la Paz (swisspeace) iniciaron un proyecto de investigación que exploraba las potenciales oportunidades y desafíos para encontrar una vía de cooperación más estrecha y mutuamente beneficiosa entre la mediación de paz y la acción contra minas.

En algunas ocasiones, existen buenas razones para mantener las dos áreas de práctica separadas, entre otras cosas por la naturaleza humanitaria y política de nuestro trabajo. Los conflictos de hoy nos recuerdan el riesgo al que se exponen los trabajadores humanitarios al ser percibidos como servidores de un propósito político. Sin embargo, hay muchas situaciones en las que el intercambio y la colaboración son útiles y efectivamente necesarios. Colombia es un caso específico en donde el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC – EP) acordaron en marzo de 2015 desarrollar un proyecto piloto de desminado humanitario con el fin de fortalecer la confianza en el proceso de paz. El reciente rechazo a los acuerdos que se dio por voto popular puede ser un retroceso en el proceso general, pero no socava el valor del proyecto piloto.

Los mediadores y desminadores pueden aprender y beneficiarse entre sí. La mediación de paz puede aprovechar la experticia técnica dispuesta en el sector de la acción contra minas antipersonal, la cual es a menudo requerida durante las negociaciones en relación a las áreas contaminadas con artefactos explosivos. La acción contra minas puede servir como un punto de entrada para los procesos de paz al fomentar la confianza entre las partes en conflicto. A la vez, la acción contra minas puede hacerse más efectiva, eficiente y sostenible estando anclada a los procesos de paz. Trabajar aisladamente debe quedar en el pasado. Esta publicación identifica áreas de interés común en donde desminadores y mediadores deben prestar atención para que puedan sacar el mayor provecho de las habilidades y conocimientos que tiene cada uno.

Se hace necesario seguir trabajando, y este documento es un primer paso hacia un intercambio abierto y franco entre nuestras dos respectivas comunidades de práctica, para el beneficio de la paz y la seguridad.



Ambassador Stefano Toscano
Director del GICHD



Professor Laurent Goetschel
Director de Swisspeace

RESUMEN

Las consecuencias humanitarias por la presencia de minas antipersonal y restos explosivos de guerra (ERW, por sus siglas en inglés) son extensos y duraderos en el tiempo. Este hecho sugiere la relevancia de tener que abordarlos en las negociaciones entre las partes en conflicto e incluirlas en los acuerdos de cese al fuego y los acuerdos de paz. Sin embargo, el vínculo entre la acción contra minas (también llamada desminado humanitario) y la mediación de paz está inexplorado tanto en la práctica como en la teoría, lo cual se evidencia en la guía y literatura escasas sobre el tema. Esta publicación busca determinar hasta donde estas dos áreas de práctica pueden sobreponerse a la tendencia a trabajar aisladas y empezar así a beneficiarse la una de la otra. También expone que la acción contra minas puede sin lugar a dudas contribuir a la mediación, especialmente como instrumento de construcción de confianza y como parte de un control de armas más amplio. A su vez, la mediación puede fortalecer a la acción contra minas al anclar el tema en los acuerdos de paz.

Sin embargo, estas oportunidades están relacionadas al desafío de vincular la acción contra minas a una agenda de construcción y consolidación de la paz más centrada en la política. Cabe la pena notar que el enfoque humanitario tradicional que caracteriza a los actores de la acción contra minas en el terreno puede generar tensiones por su deseo de distanciarse de los compromisos políticos en general. Adicionalmente, los mediadores son abordados con varios asuntos a incluir en sus procesos y corren el riesgo de sobrecargarlos con demasiados temas. En otras palabras, hay una renuencia a predeterminar lo que se debe discutir al inicio de un proceso de mediación. Los autores creen que todas estas preocupaciones pueden ser sosegadas facilitando un mejor entendimiento mutuo y un compromiso más directo entre los dos campos de trabajo.

En general, el estudio realizado para esta publicación apunta a cuatro recomendaciones principales:

- Primero, la acción contra minas es un tema que debe abordarse de alguna manera en la mediación de paz. Es decir, los mediadores deben considerarlo como un posible tema de discusión. Si esto implica su inclusión formal en un acuerdo de cese al fuego o de paz, este debe decidirse caso por caso.
- Segundo, es importante hacer una distinción clara entre la acción contra minas antes y después del acuerdo, ya que esto tiene un gran impacto tanto en su objetivo como en su enfoque operacional. Las actividades de acción contra minas antes de un acuerdo son primordialmente adoptadas como punto de entrada al proceso de paz o como una medida de construcción de confianza. Así pues, son en esencia un componente de una estrategia mayor de mediación y solo cuentan con un propósito humanitario limitado. El segundo punto entra en juego cuando la acción contra minas es ejercida después de un acuerdo, i.e. como parte de su contenido.
- Tercero, las disposiciones de la acción contra minas dentro de un acuerdo deben limitarse solo a cuestionamientos básicos debido a los limitados conocimientos y experticia que se tiene sobre el tema durante las negociaciones. Debido a que la información certera y detallada será escasa, es más útil si solo se aclaran y definen los elementos fundamentales de la acción contra minas, al igual que las responsabilidades respectivas en lo referente a la implementación de actividades, y se parte de esos compromisos para avanzar en el tema.
- Cuarto, existe la necesidad de construir relaciones entre las dos áreas de práctica, que parecen operar de forma independiente y contar con poco conocimiento sobre los campos de acción del otro. Con el fin de lograr un beneficio mutuo, los expertos deberán por lo menos mantener alguna forma de interacción.

INTRODUCCIÓN

Esta publicación explora hasta donde los expertos que trabajan en las áreas de la mediación de paz y la acción contra minas podrían beneficiarse de la experiencia y experticia que tiene cada una. Se basa en que actualmente hay poco contacto entre estas dos comunidades de práctica, a pesar del hecho que existen varias interconexiones potenciales. Por lo tanto, los autores examinan posibles razones detrás de esto, evalúan áreas en las que una cooperación más cercana puede resultar útil y formulan algunas recomendaciones sobre cómo facilitar una mejor comprensión entre los expertos de la acción contra las minas y la mediación de paz.

Aunque, tal vez no siempre se refleje de manera prominente en la cobertura que hacen los medios de comunicación de los conflictos violentos contemporáneos, la acción contra las minas sigue siendo un tema de gran relevancia. A pesar de los esfuerzos hechos durante largo tiempo por alcanzar un mundo libre de minas antipersonal, tales armas, así como las municiones en racimo (CM) y los remanentes explosivos de guerra (ERW¹) siguen siendo un problema de gran importancia en muchos países afectados por conflictos. En la actualidad, no es posible dar una estimación certera sobre la superficie total contaminada², pero la escala del problema es bien conocida. El *Landmine Monitor 2015* publicado por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersonal (ICBL, por sus siglas en inglés)³ dice que las minas antipersonal (APM, por sus siglas en inglés)⁴ afectan a 57 estados y 4 áreas en el mundo. Por otra parte, el número de víctimas de APM y ERW alcanzó 3.678 en 2014⁵. Cuando se trata de CM, el *Cluster Munition Monitor 2015* de la ICBL informa que la contaminación afecta a 22 países y otras 3 áreas y de 2012 a 2014 al menos 1.968 víctimas fueron registradas en 13 países y el 92% de ellos fueron civiles⁶.

APM/ERW afectan a la población civil indiscriminadamente no solo durante el conflicto, sino también años después de llegar a un acuerdo. Más allá de la amenaza directa a la seguridad física, la contaminación por APM/ERW tiene un grave impacto sobre la recuperación después del conflicto y en el desarrollo socioeconómico. Entre las secuelas inmediatas de un conflicto, la contaminación crea un obstáculo para el retorno de los refugiados y los desplazados internos (IDP, por sus siglas en inglés).

1 En el texto, utilizamos la expresión APM/ERW para referirnos a todas estas armas. Los artefactos explosivos improvisados (IED) también se incluyen cuando son ERW.

2 GICHD, *Guide to Mine Action* (Guía de actividades relativas a las minas), Ginebra, GICHD, 2014, pág. 21 (versión en inglés).

3 La ICBL es red global de organizaciones no gubernamentales que trabajan por la eliminación de las minas antipersonal y produce reportes anuales sobre la contaminación alrededor del mundo. Ver <http://icbl.org/en-gb/about-us.aspx> (Consulta: 26 de noviembre 2015).

4 ICBL, *Landmine Monitor 2015*, págs. 2, 18. http://www.the-monitor.org/media/2152583/Landmine-Monitor-2015_finalpdf.pdf (Consulta: 26 de noviembre de 2015).

5 *Ibid.*, pág. 25.

6 ICBL, *Cluster Munition Monitor 2015*, págs. 1, 3.

En el mediano y largo plazo, las APM/ERW bloquean el desarrollo de infraestructura, limitando el acceso a servicios de salud, educación y otros servicios sociales. También impiden el uso de activos para es sustento sostenible tales como fuentes de agua, tierra, etc., y desincentivan las inversiones para el desarrollo económico⁷.

Por lo tanto, parecería plausible que los efectos de las APM/ERW se presentaran regularmente en los procesos de mediación, entendidos en este informe como «un proceso en donde un tercero asiste a dos o más partes, con su consentimiento, para prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándoles a desarrollar acuerdos mutuamente aceptables»⁸. La conexión parece imperativa, tanto más que una gran parte de los conflictos que han llegado a su fin en los últimos 30 años ha implicado la mediación, convirtiéndola en una de las herramientas predominantes para la resolución pacífica de los conflictos.⁹

Además, los objetivos perseguidos en los procesos de mediación apuntan a la importancia de las cuestiones relacionadas con las APM/ERW. Por ejemplo, en las Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz, las Naciones Unidas sostienen que «los acuerdos de paz deben poner fin a la violencia y proporcionar una plataforma para alcanzar la paz, la justicia, la seguridad y la reconciliación de manera sostenible».¹⁰ Incluso cuando un acuerdo integral no es factible, las negociaciones que simplemente pretenden contener la violencia, por ejemplo, las negociaciones de cese al fuego, tienen que abordar los principales instrumentos utilizados en los conflictos violentos. En ambos casos, la cuestión de las APM/ERW pareciera ser pertinente.

La importancia de esta relación queda demostrada por dos de los procesos de paz actuales más prominentes, en los que se ha asumido o discutido la acción contra las minas antes de la firma del acuerdo de paz definitivo. El primer caso es Colombia, donde, en el marco de sus negociaciones de paz, el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) emitieron una declaración conjunta el 7 de marzo de 2015¹¹, en la cual acordaron llevar a cabo el levantamiento de información y el despeje de APM/ERW, con el objetivo de generar confianza y

7 GICHD, Guía de actividades relativas a las minas, op. cit., pág. 201.

8 Naciones Unidas, Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz, Nueva York, UN, 2012, pág. 4.

9 Según la Escuela de Cultura de Paz de Barcelona, de los 59 conflictos que han llegado a su fin en los últimos 30 años, el 74,6% se logró mediante acuerdos de paz. Además, el anuario de los procesos de paz de la escuela señala que en el 79,4% de las negociaciones se utilizó la mediación externa para facilitar el proceso. Ver: Vicenç Fisas, *2015 Yearbook of Peace Processes [Anuario de procesos de paz 2015]*, Barcelona, Escuela de Cultura de Paz, 2015, pág. 9.

10 Naciones Unidas, *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*, op. cit., pág. 20.

11 <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-52-la-habana-7-de-marzo-de-2015>, (Consulta: 19 de octubre de 2016).

aumentar la seguridad de la población. El segundo caso es Birmania¹², donde se inició un proceso de paz en agosto de 2011. En octubre de 2015, el gobierno y algunos grupos armados firmaron un acuerdo de cese al fuego, incluyendo el compromiso de dejar de utilizar minas¹³.

En este contexto, esta publicación explora los vínculos y las posibles sinergias que existen entre la acción contra minas antipersonal y la mediación. Organizada en tres partes: la primera establece una relación entre la acción contra minas y la mediación, centrándose en la bibliografía existente y revisando los acuerdos de cese al fuego y paz que contienen medidas de desminado humanitario. Esta primera parte crea la línea de base para esta investigación, tratando de entender cómo han interactuado estas dos áreas y cómo expertos y profesionales han discutido este tema. La segunda parte se centra en la identificación de los desafíos y oportunidades prácticos que se dan al vincular los dos campos y se basa en los conocimientos obtenidos a partir de siete entrevistas con profesionales experimentados, incluyendo mediadores de superiores y representantes de la comunidad de acción contra minas antipersonal. La conclusión, en la tercera parte, resume los hallazgos y presenta algunas recomendaciones sobre posibles caminos a seguir para entender mejor la interacción entre la acción contra las minas y la mediación. Más importante aún, ofrece medidas prácticas para promover la interacción y el entendimiento mutuo entre ambas comunidades.

¹² Swisspeace, "Myanmar at a Crossroads," Boletín informativo, núm. 142, noviembre de 2015. International Crisis Group, "Myanmar's Peace Process: A Nationwide Ceasefire Remains Elusive" [El proceso de paz en Birmania: Sigue siendo difícil de alcanzar un cese al fuego nacional], *Crisis Group Asia Briefing*, No. 146, 16 de septiembre de 2005.

¹³ The Nationwide Ceasefire Agreement between the Government of the Republic of the Union of Myanmar and the Ethnic Armed Organizations [El Acuerdo Nacional de Cese al Fuego entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y las Organizaciones Étnicas Armadas], 15 de octubre de 2015, párr. 5.e. <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NCA-Final-Text.pdf> (Consulta: 18 de marzo de 2016).

PARTE I: DESCIFRANDO LA ACCIÓN CONTRA MINAS Y LA MEDIACIÓN

Esta parte busca establecer una referencia sobre cómo la acción contra minas antipersonal y la mediación han estado hasta ahora relacionadas en la teoría y la práctica. Como observación preliminar, cabe señalar que la bibliografía en la materia es bastante limitada y se enfoca principalmente en la acción contra minas en el marco de la construcción general y consolidación de la paz, si se diere. Esta parte contiene también un análisis de los acuerdos firmados de cese al fuego y paz, a fin de identificar la frecuencia y el contenido de las disposiciones sobre acción contra minas de dichos acuerdos. Por lo tanto, no solo busca cuantificar la cantidad de acuerdos que contienen disposiciones sobre la acción contra minas, sino también proporcionar el entendimiento sobre dichas disposiciones.

LA ACCIÓN CONTRA MINAS EN LA CONSTRUCCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En relación con las medidas apropiadas para hacer frente a las APM/ERW, la comunidad internacional ha desarrollado respuestas sólidas en forma de acción contra minas, que también se utilizarán como punto de referencia en esta publicación. La acción contra minas se define como «aquellas actividades que buscan reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas y restos explosivos de guerra (ERW) incluyendo submuniciones sin explotar»¹⁴. En este sentido, la acción contra minas no solo implica el desminado, sino que también se ocupa realmente de las consecuencias que tienen las APM/ERW en las poblaciones, a fin de mejorar su seguridad y oportunidades de desarrollo socioeconómico. A diferencia del desminado militar, que simplemente implica el despeje de áreas estratégica y tácticamente importantes en un contexto militar. La definición estándar de la acción contra minas, tal como se utiliza en esta publicación, incluye cinco pilares:¹⁵

- Educación sobre el riesgo de APM/ERW
- Desminado, a saber, levantamiento de información sobre APM/ERW, mapeo, marcación y despeje
- Asistencia a las víctimas, incluyendo rehabilitación y reintegración
- Destrucción de los acopios
- Defensa contra el uso de las minas antipersonal y municiones en racimo

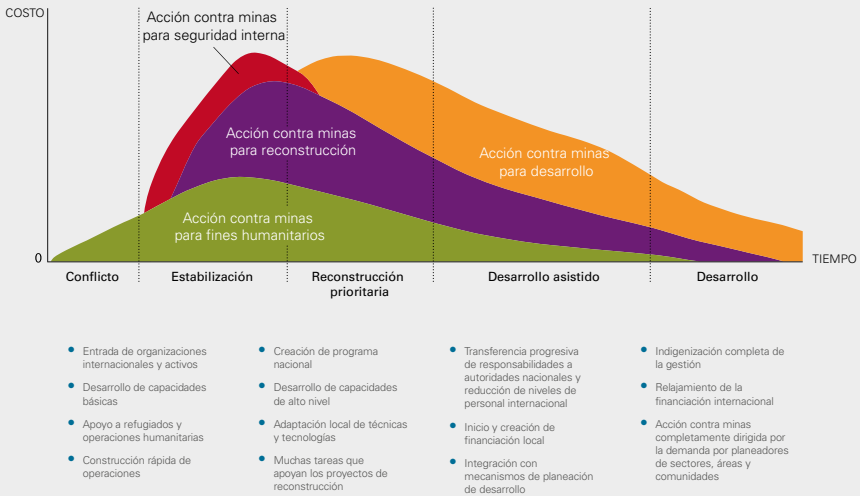
¹⁴ Esta definición está basada en las Normas Internacionales para la Acción Contra las Minas (IMAS, por sus siglas en inglés). UNMAS, IMAS 04.10: Glosario de definiciones y abreviaturas de las actividades relativas a las minas, 2014, al. 3.176, págs. 24-25. Ver: http://www.mineactionstandards.org/fileadmin/MAS/documents/imas-international-standards/english/series-04/IMAS_04.10_Glossary_of_mine_action_terms_definitions_and_abbreviations.pdf (Consulta: 26 de noviembre de 2015).

¹⁵ GICHD, Guía de actividades relativas a las minas op. cit., pág. 27.

La acción contra minas es una actividad humanitaria y no existe un principio específico que restrinja sus actividades a los entornos de conflicto o posconflicto (ver cuadro 1). Por lo tanto, la acción contra minas se relaciona con la construcción de la paz (generalmente corresponde a secciones de conflicto y estabilización en el cuadro), la consolidación de la paz (reconstrucción prioritaria y desarrollo asistido) y los procesos de desarrollo. La mediación se utiliza principalmente en la construcción de la paz y en cierta medida en la consolidación de la paz.

Cuadro 1

Fases de un programa estereotipado de acción contra minas



Fuente: GICHD, *Guide to Mine Action* (Guía de actividades relativas a las minas), Ginebra, GICHD, 2014, pág. 37 (versión en inglés).

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Con respecto a la construcción de la paz, la acción contra minas resulta particularmente difícil en el contexto de un conflicto activo, porque el desminado humanitario requiere de acceso a áreas contaminadas y una situación razonablemente estable y segura que permita conducir operaciones que usualmente requieren una cantidad importante de tiempo, personal y logística. Por estas razones, el entorno operacional más común es el del posconflicto. Sin embargo, la bibliografía muestra que hay casos de acción contra minas en contextos de conflicto y razones a favor de esta práctica.

En 2005, las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI), el Llamamiento de Ginebra y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL, por sus siglas en inglés) abordaron este tema y presentaron algunas recomendaciones basadas en la experiencia acumulada en Colombia, Sudán y Sri Lanka. Los participantes hicieron énfasis en que, aunque es posible realizar actividades relativas a las minas mientras todavía hay un conflicto en curso, estas deben realizarse por razones estrictamente humanitarias. Además, se debe despolitizar la acción contra minas, ya que las consideraciones políticas afectarían negativamente las operaciones. Estas conclusiones reflejan una perspectiva humanitaria sólida, centrada en los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, y no tienen ningún vínculo explícito con los esfuerzos de negociación hasta ahora.

Las Naciones Unidas argumentan que es necesario incluir formalmente la acción contra las minas antipersonal en la construcción de la paz, como las directrices elaboradas por su Grupo de Coordinación Interinstitucional sobre Acción contra Minas (IACG-MA, por sus siglas en inglés) en 2003¹⁶, que les presentan a los gobiernos, organizaciones e individuos asuntos técnicos clave que tienen que abordar en los acuerdos de cese al fuego y paz. En particular, las directrices señalan que en los casos difíciles hay una tendencia a incluir la acción contra las minas antipersonal solo en términos vagos, generando expectativas excesivas y sin establecer los mecanismos necesarios para implementar los programas de acción contra minas. Para contrarrestar esta tendencia, piden que se consideren apropiadamente las necesidades técnicas de las operaciones de acción contra minas.

Estas directrices reflejan en gran medida las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Prohibición de Minas Terrestres Antipersonal (APMBC, por sus siglas en inglés) y ofrecen una descripción precisa de las necesidades técnicas para la acción contra minas. Sin embargo, su limitación radica en el hecho de que carecen de una perspectiva de mediación, en tanto que no tienen en cuenta los desafíos y

¹⁶ Las directrices se basan en el reconocimiento de que hay poca referencia a la acción contra minas en los acuerdos, aunque es importante para el regreso de los desplazados internos y los refugiados, el suministro de ayuda humanitaria y el desarrollo. (UNMIAS), *Lignes Directrices pour l'Action Contre les Mines dans le Cadre d'Accords de Cessez-le-feu et d'Accords de Paix*, pág. 1. http://www.bibliomines.org/fileadmin/tx_bibliodocs/MineActionGuidelinesforCeasefireandPeaceAgreements.pdf (Consulta: 26 de noviembre de 2015).

oportunidades específicos de discutir la acción contra minas en el marco de las negociaciones de los acuerdos de cese al fuego y paz. En otras palabras, las directrices omiten los problemas a los que pueden llegar a enfrentarse los mediadores en los debates sobre la acción contra minas con las partes en conflicto.

Abordando el tema desde la perspectiva de la mediación, un estudio del Centro para el Diálogo Humanitario (DH) también apoya el principio de integrar la acción contra minas como tema de las negociaciones y busca dar mayor orientación a las partes en conflicto y los mediadores, que por el momento sigue siendo limitada¹⁷. Los autores afirman que el tema de las APM/ERW puede proporcionar un punto de entrada para involucrarse con las partes en conflicto, ayudar a generar confianza y, en última instancia, argumentan que puede comenzar antes de la firma de un acuerdo de paz. La razón fundamental de esta oportunidad reside en el hecho de que la acción contra minas «proporciona una plataforma potencialmente neutra desde la cual las partes pueden acordar medidas significativas y, además, involucrarse»¹⁸.

Sin embargo, el estudio del Centro para el Diálogo Humanitario también plantea algunas preocupaciones al vincular la acción contra minas con los esfuerzos de mediación. Señala el caso de los conflictos congelados, en los que realmente quizá sea mejor desconectar la acción contra minas de los procesos de paz bloqueados. Es el caso del conflicto en Nagorno-Karabaj, en el que los copresidentes del Grupo de Minsk de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) deliberadamente no incluyeron la acción contra minas en el proceso formal de mediación. No querían que la acción contra minas dependiera del progreso general del proceso de paz, decisión considerada actualmente como una «bendición»¹⁹, ya que el conflicto en sí mismo se ha prolongado por años. En tales casos, es mejor conducir la acción contra minas como una cuestión neutral y técnica para involucrarse con los grupos armados. Esto lo hacen a menudo las organizaciones no gubernamentales (ONG), que realizan operaciones de desminado humanitario sin el riesgo de las secuelas diplomáticas o políticas²⁰. Otro riesgo de la acción contra minas en contextos de conflicto es que puede «reforzar la dinámica del conflicto y socavar los esfuerzos de pacificación» si no se aborda correctamente y de acuerdo con las características específicas del contexto (ver recuadro 1).²¹

¹⁷ LeBrun, Emile, Damman Suzanne, "Addressing explosive ordnance in peace processes", Briefing paper, No. 2, 2009, pág. 5.

¹⁸ Ibid., pág. 12.

¹⁹ Ibid., pág. 8.

²⁰ Elisabeth Reusse-Decrey: "The Struggle Against Landmines: An Opening for Peace Talks in Colombia", Accord 16, 2005, pág. 4.

²¹ LeBrun, Emile, Damman Suzanne, "Addressing explosive ordnance in peace processes", op. cit., pág. 11.

Recuadro 1: Senegal

Senegal se ve afectado por la contaminación de APM, minas antitanque (AVM, por sus siglas en inglés) y ERW. La contaminación se debe al conflicto entre el Gobierno de Senegal y el Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamanza (MFDC, por sus siglas en francés) y se concentra en la región de Casamanza. El Centro Nacional de Acción contra Minas de Senegal (CNAMS, por sus siglas en francés), fundado en 2006, coordina las operaciones de desminado en Casamanza. Varias ONG y operadores comerciales estaban activos y ello permitió el progreso del despeje. En 2013, las operaciones se acercaron a las zonas controladas por el MFDC y los líderes del MFDC pidieron públicamente que se detuvieran las operaciones de desminado. En particular, durante un diálogo directo sostenido a principios de 2013 entre el MFDC y el CNAMS, que fue posible gracias al Llamamiento de Ginebra y a una ONG local, el MFDC declaró que el CNAMS había alcanzado el límite más allá del cual las operaciones de desminado constituían una amenaza para su seguridad y podían, por tanto, poner en peligro a los desminadores¹. Sin embargo, el desminado continuó, y luego, el 3 de mayo de 2013, 12 desminadores sudafricanos que trabajaban para la empresa Mechem fueron tomados como rehenes y el Gobierno ordenó que se suspendieran todas las actividades de sondeo y despeje, hasta noviembre de 2013². En términos más generales, este evento marcó la ruptura de la reconciliación positiva entre las partes. El caso senegalés ilustra el riesgo de que la acción contra minas sea percibida como una actividad política, estratégica o militar y posiblemente dañe el proceso general de paz. También subraya la importancia del intercambio constante de información entre los diferentes niveles de las actividades de desminado.

¹ RFI Afrique, “Sénégal : seule la paix permettra de parachever le déminage en Casamanza,” 7 de abril de 2013. <http://www.rfi.fr/afrique/20130407-senegal-Casamanza-mines-cnams-handicap-international-mechem> (Consulta: 15 de diciembre de 2015).

² Landmine and Cluster Munition Monitor, “Senegal. Mine Action,” http://archives.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/3836 (Consulta: 15 de diciembre de 2015).

LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En cuanto a la consolidación de la paz, la conexión es más evidente, ya que la acción contra minas se produce principalmente en contextos de posconflicto y suele asociarse a la recuperación y al desarrollo socioeconómico, a pesar de que se origina como una respuesta de emergencia. En este contexto, la acción contra minas suele implicar el establecimiento de programas nacionales de acción contra minas antipersonal y el apoyo a proyectos de reconstrucción²² que abordan cuestiones más amplias, como el acceso a la atención de la salud, la educación y otros servicios básicos.

²² GICHD, Guía de actividades relativas a las minas, op. cit., págs. 198-201.

Sin embargo, la bibliografía demuestra que esas conexiones tampoco son inmediatas y la acción contra minas a menudo se realiza separada de otros componentes de los procesos de consolidación de la paz. En este contexto, Harpviken y Roberts afirman que la acción contra minas puede tener un «gran impacto en la consolidación de la paz»²³ a pesar de su carácter técnico, ya que las respectivas actividades pueden influir en cuestiones políticas clave pertinentes a la consolidación de la paz.

La contribución a la consolidación de la paz tampoco está libre de desafíos, aunque no sean tan agudos como en contextos de conflicto activo. De hecho, en el período inmediato del posconflicto, la seguridad y la confianza siguen siendo bajas y la consolidación de la paz tiene que abordar las causas raíz. Por lo tanto, la meta estrictamente humanitaria de la acción contra minas podría chocar con las prioridades políticas de la construcción de la paz. A este respecto, según Harpviken y Roberts, la acción contra minas debe integrar un cuidadoso análisis de conflictos y ser más flexible en términos de establecimiento de prioridades a fin de adaptarse a los temas políticamente sensibles de la agenda de consolidación de la paz²⁴. En otras palabras, para contribuir eficazmente a la consolidación de la paz, la acción contra minas debe ajustar sus operaciones a los requisitos y prioridades de la consolidación de la paz.

HALLAZGOS DE LA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

La revisión de los debates actuales sobre la conexión entre la acción contra minas, la construcción y la consolidación de la paz demuestra que la acción contra minas puede ser un factor constructivo en el establecimiento e implementación de un proceso de paz. Sin embargo, la conexión no está libre de problemas, ya que la acción contra minas y la promoción de la paz tienen diferentes objetivos y requerimientos. Estas diferencias deben tenerse en cuenta; de lo contrario, la acción contra minas pudiera ser perjudicial para los esfuerzos de paz. Cuatro puntos se destacan de esta revisión:

1. La acción contra minas puede desarrollarse en contextos de conflicto. Esto, sin embargo, no equivale a una contribución a la mediación de la paz porque puede representar una intervención humanitaria tradicional enfocada en atender las necesidades inmediatas de las personas.

²³ Harpviken, Kristian Berg; Roberts, Rebecca: "Introduction," en Harpviken, Kristian Berg; Roberts, Rebecca (ed.): *Preparing the Ground for Peace: Mine Action in support of Peacebuilding*, *PRIO Report*, No. 2, 2004, pág. 1. Ver también Harpviken, Kristian Berg; Skåra, Brent A.: "Humanitarian mine action and peace building: exploring the relationship", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 5, 2003, págs. 809-822.

²⁴ Harpviken, Kristian Berg; Roberts, Rebecca: "Introduction," en Harpviken, Kristian Berg; Roberts, Rebecca (ed.): *Preparing the Ground for Peace: Mine Action in support of Peacebuilding*, op. cit., págs. 57-60.

2. La politización es un riesgo mayor de conectar la acción contra minas con la construcción y la consolidación de la paz²⁶. Sin duda, este es el mayor desafío a superar, ya que el uso de la acción contra minas como trampolín para un objetivo y una estrategia políticos globales conlleva el riesgo de atentar contra los principios humanitarios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia.
3. A pesar de estos riesgos, la acción contra minas proporciona un punto de entrada para involucrarse con las partes en conflicto, ya que es una plataforma técnica y, por ende, relativamente neutral para trabajar con ellas y ofrece la oportunidad de construir una confianza a pequeña escala que no forma parte de las negociaciones principales.
4. La conexión de la acción contra minas con la construcción y la consolidación de la paz requiere flexibilidad con respecto a los criterios utilizados para decidir las operaciones. Las prioridades deberán ir más allá de las necesidades de desminado humanitario y, además, tener en cuenta las consideraciones políticas.

REVISIÓN DE LOS ACUERDOS DE CESE AL FUEGO Y PAZ

Una investigación realizada en la base de datos de Peacemaker²⁶ de las Naciones Unidas muestra que el uso de palabras clave²⁷ relacionadas con la acción contra minas arroja una lista de 35 acuerdos que contienen referencias significativas al despeje de APM/ERW.

En cuanto a la distribución temporal de los acuerdos (ver cuadro 2), el conjunto de datos analizado muestra que se ha incluido la acción contra minas en los acuerdos de forma regular después de la Guerra Fría. De hecho, de los 35 acuerdos, 30 fueron suscritos después de 1989, lo que corresponde al 85,7% del total. Este resultado puede suponer que la creciente importancia del desminado humanitario está relacionada con el crecimiento de los conflictos intraestatales y civiles en el período de la Posguerra Fría y coincide con la historia de la acción contra minas que surgió a finales de los 80 con la primera solicitud de financiamiento de la ONU y la creación de las primeras ONG humanitarias de desminado²⁸.

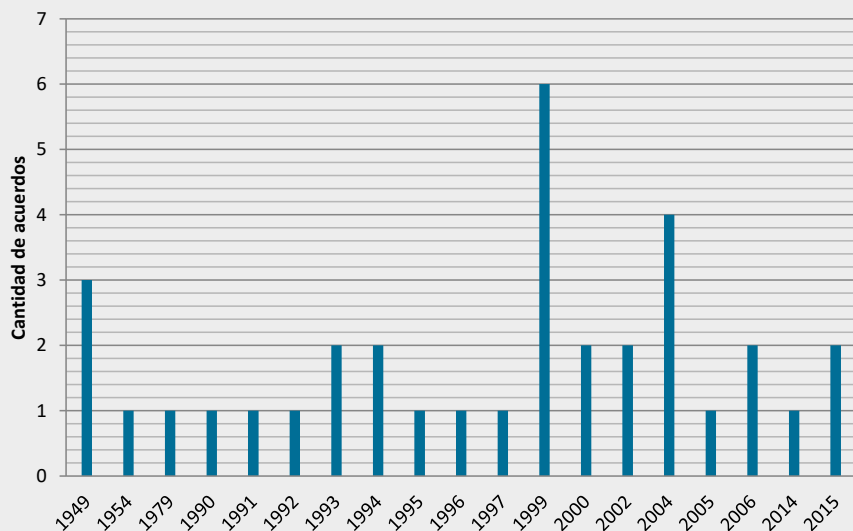
²⁵ Ibid., pág. 26.

²⁶ <http://peacemaker.un.org/>. El 9 de diciembre de 2015, la base de datos *peacemaker* de las Naciones Unidas contenía 807 acuerdos.

²⁷ Palabras clave: minas antipersonal, morteros, campos minados, desminado, despeje, armas, municiones, armamento, explosivos, destrucción de arsenal, almacenamiento de armas, abogacía, humanitario, educación en riesgo de minas, asistencia a víctimas.

²⁸ GICHD, Guía de actividades relativas a las minas, op. cit., págs.27-28.

Cuadro 2 - Distribución de los acuerdos en el tiempo¹

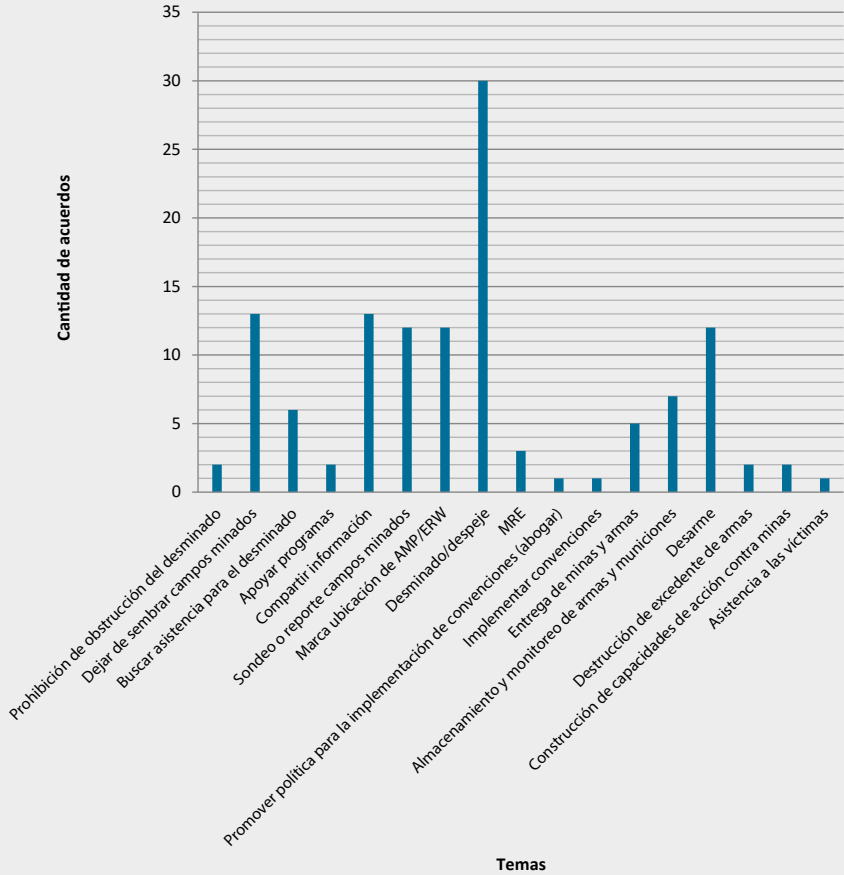


¹ Los cuadros 2 y 3 fueron recopilados por el GICHD y swisspeace y están basados en el anexo 3.

El análisis de las medidas de desminado incluidas en los acuerdos antes de 1989 muestra que los signatarios se comprometieron a llevar a cabo operaciones de desminado, marcación de campos minados, presentar informes e intercambiar información sobre APM/ERW. En general, en estos acuerdos se ejecuta el desminado más bien como parte de la redistribución militar de las fuerzas porque se enfoca en la remoción de las medidas defensivas implementadas durante el conflicto. Por lo tanto, estos acuerdos no reflejan una perspectiva humanitaria específica, lo que significa la eliminación de la amenaza contra la población y las actividades civiles.

Después de 1989, los acuerdos muestran un mayor espectro de medidas (ver cuadro 3). Estas actividades reflejan el carácter humanitario específico de la acción contra minas, como la educación sobre el riesgo de minas y la ampliación de las tareas conducidas por los actores de la acción contra minas, lo que también queda demostrado por el vínculo con el almacenamiento de armas y el desarme.

Cuadro 3 - Temas de los acuerdos¹



¹ Los cuadros 2 y 3 fueron recopilados por el GICHD y swisspeace y están basados en el anexo 3.

Estos acuerdos no se limitan simplemente a pedir a los signatarios que dejen de sembrar minas y utilizar otros artefactos explosivos; también exigen la eliminación de la amenaza que representan esas armas para reducir y eliminar los riesgos para la población.

Un análisis detallado de los acuerdos arroja varias tendencias:

1. Enfoque humanitario: Algunos acuerdos hacen énfasis en el carácter humanitario del desminado mediante la solicitud explícita de despejar no solo las zonas militares, sino también todo el país, en beneficio de toda la población y para grupos específicos especialmente afectados por el conflicto²⁹. Otra preocupación humanitaria es el establecimiento de condiciones que conduzcan a la recuperación y desarrollo en el posconflicto³⁰. Algunos acuerdos también acentúan el carácter humanitario del desminado al referirse explícitamente a las convenciones o compromisos internacionales contra las APM/ERW.³¹
2. Participación de actores internacionales: Además de los imperativos humanitarios y de desarrollo, la presencia de una misión internacional de paz es otro aspecto que a menudo se relaciona con la inclusión de la acción contra minas en los acuerdos de paz. Varios acuerdos establecen que tales misiones tienen la responsabilidad de despejar las áreas contaminadas o de exigir y monitorear las operaciones de desminado.³² Otros acuerdos también se refieren al papel de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de paz y otros organismos de las Naciones Unidas, como, por ejemplo, el caso en Sudán.³³

²⁹ El Protocolo de Lusaka (1994) ilustra esta perspectiva, el cual afirma que el desminado se lleva a cabo “por el bien de todos los angoleños”: *Lusaka Protocol*, Anexo 8, punto 1.34. Asimismo, el Acuerdo de Paz y Reconciliación de Arusha para Burundi (2000) exige que las partes “aseguren el desminado en todo el país”: *Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi*, art. 26, al. VI. Otros acuerdos se refieren directamente a la necesidad de asegurar el retorno de los desplazados internos. Es el caso del Acuerdo de París (1991), que pone fin a 20 años de conflicto en Camboya y establece el requisito de “despejar las minas de las rutas de repatriación, los centros de acogida y las zonas de reasentamiento, así como la protección de los centros de acogida”: *Paris Agreement*, 23 de octubre de 1991, anexo 2, art. XIII.

³⁰ Ver el Acuerdo de Paz de Ziguinchor en Senegal (2004), en el que se les exige a las partes que lleven a cabo el “desminado humanitario de Casamanza para facilitar la reanudación de las actividades económicas”: *Ziguinchor Peace Agreement between the Government of Senegal and the Movement of the Democratic Forces of Casamance* [Acuerdo de Paz Ziguinchor entre el Gobierno de Senegal y el Movimiento de las Fuerzas Democráticas de Casamanza (MFDC)], 2004, art. 4, al. 1.

³¹ Es el caso de la Declaración de Dar-es-Salaam sobre Paz, Seguridad, Democracia y Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos, en la que las Partes se comprometen a “promover políticas comunes para poner fin a la proliferación de armas pequeñas y livianas ilícitas, así como de la APM” y “aplicar la convención de Ottawa sobre APM”: Declaración de Dar-es-Salaam, puntos 22 y 64.

³² Por ejemplo, el Acuerdo de Dayton (1995) establece que las partes acuerdan que las tareas de la Fuerza de Implementación (IFOR, por sus siglas en inglés) llaman a “supervisar el despeje de campos minados y obstáculos”: *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (i.e. *Dayton Agreement*) [Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia (es decir, el Acuerdo de Dayton)], 21 de noviembre de 1995, art. VI al. 3.e. En el caso de la guerra de Kosovo, el Acuerdo de Rambouillet (1999) también incluye el acuerdo de las partes de que la Fuerza de Kosovo (KFOR) tiene el derecho de “exigir a las Partes que marquen y despejen los campos minados y obstáculos y monitoreen su desempeño”: *Rambouillet Accord*, 23 de febrero de 1999, cap. 7, art. VIII al. 2.e.

Otro aspecto importante que crea una conexión con las misiones internacionales de paz es el establecimiento de órganos conjuntos, ya que estos incluyen la presencia de representantes internacionales. Esto puede tomar la forma de comisiones conjuntas de supervisión, comités militares conjuntos o equipos operacionales conjuntos para llevar a cabo la supervisión.³⁴

3. Vínculo con la acción contra minas tradicional: A menudo se incluyen las actividades que se enumeran en los cinco pilares que definen la acción contra minas o que se consideran indispensables para las operaciones. Es el caso de las medidas relativas a los estudios, reporte de APM/ERW, además del intercambio de información, que consiste principalmente en la entrega de mapas de los campos minados, la descripción del tipo y ubicación de APM/ERW. Por ejemplo, el *Acuerdo de Dayton* establece que “cada Parte proporcionará a la Comisión Militar Conjunta información relativa a las posiciones y descripciones de todos los artefactos sin detonar, dispositivos explosivos, demoliciones, campos minados, trampas explosivas, enredos de alambre y todos aquellos peligros físicos o militares que no permitan la circulación segura del personal en Bosnia y Herzegovina.”³⁵ Otro ejemplo es el *Acuerdo sobre la Implementación del Acuerdo de Paz en Guatemala* (1996), que establece que “tanto las fuerzas armadas guatemaltecas como la URNG deben entregarles a las Naciones Unidas información detallada sobre explosivos, minas y campos minados existentes”³⁶. Asociado con el intercambio de información, suele estar el requerimiento de marcar las áreas peligrosas.

33 El Acuerdo sobre el Cese al Fuego Permanente en Sudán de 2004 indica que las Partes “realizarán actividades de desminado lo antes posible y en coordinación con la Misión de Apoyo de Paz de las Naciones Unidas con miras a crear las condiciones necesarias para el despliegue de la Misión de Apoyo de Paz de las Naciones Unidas”. Además, la misión de las Naciones Unidas tiene que “ayudar a las Partes en el desminado mediante la prestación de asistencia técnica y coordinación”: *Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation modalities during the Pre-Interim and the Interim Periods between the Government of Sudan and the Sudan People’s Liberation Movement/Army* [Acuerdo sobre Mecanismos Permanentes de Cese al Fuego y de Seguridad Modalidades de Implementación durante el Período Pre-Provisional e Interino entre el Gobierno de Sudán y la Liberación del Pueblo Sudanés Movimiento/Ejército], Puntos 8.6.4 - 8.6.6.

34 Ejemplos: *Lomé Peace Agreement* [Acuerdo de paz de Lomé], art. II al. 2; *Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation modalities during the Pre-Interim and the Interim Periods between the Government of Sudan and the Sudan People’s Liberation Movement/Army* [Acuerdo sobre modalidades permanentes de cese al fuego y mecanismos de seguridad durante los periodos pre-provisionales e interinos entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán / Ejército], puntos 8.6.2. y 14.6.3.1; Nepal: *Agreement on Monitoring of the Management of Arms and Armies* [Acuerdo sobre el control de la gestión de armas y ejércitos], punto 6.1.1.

35 *Dayton Agreement* [Acuerdo de Dayton], art. V. La Comisión Militar Mixta se define en el artículo VIII y es un órgano que procesa “quejas, asuntos o problemas militares”, asiste al comandante de la IFOR, quien también es el presidente de la comisión. En el contexto de los conflictos en la ex Yugoslavia, en el Acuerdo de Cese al Fuego en Croacia también se solicita el intercambio de información para desplegar a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) (Acuerdo de Cese al Fuego de 29 de marzo de 1994, Anexo B al. 1) y en el Acuerdo de Rambouillet para el despliegue de la KFO, (Capítulo 7, Art. VII al.d).

36 *Agreement on the Implementation, Compliance and Verification Timetable for the Peace Agreements* [Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz], 29 de diciembre de 1996, Punto 13. La URNG es el grupo armado *Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*.

4. Soporte adicional: El cuarto hallazgo se relaciona con algunos acuerdos que reafirman el compromiso de las partes de buscar apoyo y asistencia adicional para llevar a cabo el desminado humanitario. Esto se refleja en el artículo 6 sobre cooperación y la asistencia internacional en la APMBC y la Convención sobre Municiones en Racimo (CCM, por sus siglas en inglés), así como la concienciación sobre los conocimientos y capacidades específicas necesarias para estas operaciones, que no deben confundirse con el desminado militar, y la larga duración de las operaciones de desminado humanitario. El Protocolo de Lusaka ilustra este punto, que indica que los signatarios “deben buscar ayuda de las Naciones Unidas e instituciones especializadas para realizar las operaciones de desminado”.³⁷
5. Desarme, desmovilización y rehabilitación (DDR, por sus siglas en inglés) y reforma del sector de seguridad (SSR, por sus siglas en inglés): Algunos acuerdos vinculan la acción contra minas con el tema más amplio del desarme, el almacenamiento y el control de armas. Estas actividades tradicionalmente no hacen parte de la acción contra minas, pero las realizan cada vez más los actores de acción contra minas, que contribuyen así a procesos más amplios de desmilitarización que se llevan a cabo a través de DDR y SSR.

Un ejemplo importante de este patrón es nuevamente el *Acuerdo sobre la Implementación de los Acuerdos de Paz en Guatemala* en 1996, en el que el compromiso de las partes de brindar información sobre APM/ERW es parte de la lista, incluyendo el número de tropas, inventario de armas y equipos militares poseído o almacenados por la URNG.³⁸ Este acuerdo también incluye la línea de tiempo para la reunión de tropas, recolección y almacenamiento de armas y equipos en «almacenes designados por la ONU».³⁹

6. Componentes rara vez mencionados: En los acuerdos hay algunos componentes tradicionales de la acción contra minas que han recibido una atención limitada. Este es el caso de la Educación sobre el Riesgo de Minas (MRE, por sus siglas en inglés) y la Asistencia a las Víctimas (VA, por sus siglas en inglés).

El análisis de los acuerdos proporciona una imagen inicial de cómo se ha incluido la acción contra minas en la mediación. Los seis puntos anteriores pueden considerarse como lecciones aprendidas que pueden extraerse de los acuerdos celebrados en el pasado. Para completar el panorama, se dedica la segunda parte de este estudio al análisis de la experiencia adquirida por los expertos.

³⁷ *Lusaka Protocol* [Protocolo de Lusaka], Anexo 8, Punto 1.34.

³⁸ *Agreement on the Implementation, Compliance and Verification Timetable for the Peace Agreements* [Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz], Punto 46.

³⁹ *Ibid.*, Punto 53.

PARTE II: VINCULACIÓN DE LA ACCIÓN CONTRA MINAS ANTIPERSONAL Y LA MEDIACIÓN

Para establecer las conexiones prácticas, se hicieron entrevistas con expertos del campo de la acción contra minas y la mediación⁴⁰. Las entrevistas revelaron dos maneras distintas de vincular la acción contra minas con la mediación. Por un lado, se utiliza la acción contra minas como instrumento de mediación para avanzar en el proceso. Por otro lado, se puede introducir en el contenido que se discutirá en un proceso de mediación y eventualmente incluirse en un acuerdo. Esta parte de la publicación se divide en tres secciones. Una discusión sobre el potencial de vincular la acción contra las minas y la mediación, seguida de un análisis de las dos formas mencionadas de hacerlo.

ACCIÓN CONTRA MINAS EN LA MEDIACIÓN: PROS Y CONTRAS

En general, los expertos entrevistados coincidieron en que, especialmente en los conflictos intraestatales, las APM/ERW son un tema importante. Como «arma de los pobres», tanto actores no estatales como los propios estados las utilizan con frecuencia. Debido a su costo muy bajo y fácil acceso, las minas son populares por su «rentabilidad». Los entrevistados también consideraron los artefactos explosivos improvisados (IED, por sus siglas en inglés) dentro de la gama de armas a tratar en un proceso de desarme. Los ERW también son parte del problema porque se utilizan para hacer IED.

Dada esta importancia estratégica y táctica de las minas antipersonal para muchas de las partes en conflicto, los mediadores se enfrentan regularmente a una fuerte renuencia cuando de renunciar al uso de tales artefactos explosivos se trata, aunque hay excepciones dependiendo del contexto⁴¹. Además, algunos entrevistados señalaron que hablar abiertamente de APM/ERW puede causar daños reputacionales. La mayoría de las partes en conflicto son sumamente conscientes del daño que las APM/ERW les causan a las poblaciones locales y son muy sensibles a ser señalados de responsables de este sufrimiento.

⁴⁰ Se realizaron siete entrevistas semiestructuradas de 30-60 minutos. La lista de preguntas se adjunta en el Anexo 2.

⁴¹ Como las minas terrestres son un arma estática, no son muy útiles para fuerzas que se mueven dentro de un territorio delimitado, por ejemplo.

Varios expertos no hicieron ninguna distinción entre las APM/ERW y las ametralladoras o los rifles, argumentando que de hecho debían tratarse en el marco del desarme, tema que siempre sale a relucir en todos los acuerdos de cese al fuego o negociaciones de paz. Argumentaron que el almacenamiento y la destrucción de las reservas existentes de APM/ERW debe vincularse naturalmente a esfuerzos más amplios de control de armas. En este contexto, los expertos entrevistados reconocieron de manera unánime que abordar el tema de las APM/ERW plantea inevitablemente cuestiones políticas, ya sea por relacionarse con asuntos de seguridad o de percepción de la población civil, que deben tratarse en el marco de un proceso de paz más amplio. En cierta medida, esto contrasta con los argumentos para la despolitización de la acción contra minas establecidos en la bibliografía relacionada.

Aunque se coincidía en que abordar la acción contra minas en el marco de un proceso de paz requiere de un alto grado de confianza y, por tanto, conocimiento de las sensibilidades políticas, había opiniones que divergía ligeramente cuando se trataba de decidir si se debía discutir las cuestiones relativas a las minas en el proceso de mediación, por ejemplo, en la negociación formal. Algunos prefieren abordar estos temas por separado y la razón dada es que, si se vincula, cualquier progreso relacionado con la cuestión de las APM/ERW estaría sujeto a la conclusión satisfactoria del proceso de mediación. El mencionado ejemplo del conflicto de Nagorno Karabaj⁴² respalda este argumento, que se pronuncia a favor de una vía separada de negociación sobre cuestiones relacionadas con las APM/ERW. Este enfoque aparte puede tener la ventaja de «mantener un proceso vivo» si se bloquean las negociaciones principales. El caso de Sahara Occidental es otro ejemplo en el que el Servicio de Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS, por sus siglas en inglés) mantiene un programa de acción contra minas⁴³ en apoyo a la estabilización, mientras que el proceso oficial de mediación ha quedado prácticamente bloqueado en los últimos años.

A pesar de estas ventajas, la mayoría de los entrevistados abogó por la inclusión formal de la acción contra minas en los procesos de mediación. El principal argumento a favor de esta posición era el contenido, que indica que una vez que se firma un acuerdo de paz y se da inicio a su implementación, ese documento se convierte en la referencia principal para todas las demás actividades. En otras palabras, muchos entrevistados subrayaron que sería difícil llamar la atención sobre la acción contra minas si no se incluyen en los acuerdos de paz o cese al fuego. Por lo tanto, concluyeron que era responsabilidad del equipo de mediación al menos plantear el tema con las partes en conflicto.

Esto a su vez plantea más preguntas sobre cómo hacerlo. Un desafío recurrente que se mencionó en casi todas las entrevistas, y que también figura en la bibliografía relacionada, es la falta de conocimiento de todas las partes (incluidas las partes en

⁴² En este caso, debemos decir que a pesar de que el desminado humanitario ha avanzado, la ausencia de un acuerdo de paz es un obstáculo fundamental para despejar la región por completo mientras se mantienen las líneas de frente. HALO Trust realiza el desminado, pero no directamente en la línea de contacto.

⁴³ Ver: <http://www.mineaction.org/programmes/westernsahara> (Consulta: 3 de octubre 2016).

conflicto, pero a menudo también los terceros que facilitan los diálogos de paz) de lo que realmente es la acción contra minas. Esto significa que los mediadores tienen el papel de identificar esas brechas de conocimiento, sensibilizar y preparar el terreno para las actividades a largo plazo, lo que a menudo implica la consulta a expertos en la materia.

LA ACCIÓN CONTRA MINAS COMOTRAMPOLÍN PARA LOS PROCESOS DE MEDIACIÓN

A menudo se argumenta que la acción contra minas puede ser una medida útil para fomentar la confianza (CBM, por sus siglas en inglés), especialmente en conflictos prolongados. Cuando la confianza entre las partes en conflicto es muy baja, puede ser constructivo definir ciertas áreas de un territorio e iniciar operaciones conjuntas de desminado a baja escala. El objetivo de estas actividades es que las partes trabajen juntas por un objetivo común con la esperanza de crear una experiencia positiva en la que las fuerzas enemigas tengan contacto, cooperen y se mantengan ilesas. Se espera entonces que esta experiencia tenga un efecto estimulante en el proceso de paz. Un buen ejemplo de esta lógica es el acuerdo de marzo de 2015 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP para iniciar las actividades de desminado en el Departamento de Antioquia. Aun cuando la iniciativa es demasiado pequeña para tener un impacto físico a nivel nacional, el objetivo principal es el efecto simbólico de ver a miembros de las fuerzas armadas y la guerrilla trabajando por una causa común. Esto a su vez puede preparar el terreno para una cooperación más amplia en esta área en particular. Entretanto, el acuerdo también pretendía reforzar la confianza de ambas partes en el proceso de paz en general.

Además de las partes directamente involucradas en un conflicto, la acción contra minas también requiere que las comunidades sean tomadas en cuenta. Dependiendo del contexto, las poblaciones civiles pueden ser escépticas ante un proceso de paz y sensibles a la cuestión de las minas antipersonales APM/ERW debido al daño causado en ellas. Por lo tanto, las CBM también pueden dirigirse a la población, creando un beneficio concreto como resultado del proceso de paz y demostrando el compromiso de las partes de poner fin al conflicto. Esto puede, por tanto, tener un papel importante en la estrategia de un mediador al diseñar el proceso. Una vez más, Colombia sirve de ejemplo. Dada la larga duración del conflicto y los intentos fallidos por resolverlo en el pasado, la creencia de la población en el actual proceso de paz era muy limitada al principio. Al ver que las negociaciones produjeron pocos beneficios tangibles, el hecho de que las partes en conflicto compartan responsabilidades en la acción contra minas ayudó ciertamente a aumentar la confianza de la población colombiana en las negociaciones de paz⁴⁴. Por lo tanto, pese al impacto físico positivo que puede tener una pequeña iniciativa de desminado sobre el terreno, el objetivo principal de

⁴⁴ Para ver un análisis profundo de cómo el apoyo popular al proceso de paz en Colombia ha cambiado con el tiempo consulte: "Movilización por la Paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo". CINEP, marzo de 2016. Consulta: 17 de marzo de 2016 en http://www.cinep.org.co/images/iniciativas_paz/Informe_Datapaz_2.pdf.

actividades de esta naturaleza es mantener un proceso en movimiento o acercarse a un avance en las negociaciones. La acción de minas en esta etapa rara vez es un fin en sí misma; es más bien una herramienta que se debe utilizar cuidadosamente y de manera coordinada en apoyo de los objetivos generales de la paz.

La acción contra las minas también puede servir como punto de entrada para iniciar un diálogo con las partes en conflicto. Al ser un tema de preocupación general para la población, puede utilizarse para abordar a las partes en conflicto que discuten, por ejemplo, las convenciones relacionadas con la acción contra minas, como APMBC, CCM y la Convención sobre ciertas armas convencionales (CCW, por sus siglas en inglés), en el caso de los actores estatales, y una escritura de compromiso (DoC, por sus siglas en inglés) a través del Llamamiento de Ginebra, en el caso de los actores armados no estatales (ANSA, por sus siglas en inglés). Estos primeros contactos pueden ayudar a establecer una línea regular de comunicación, que posteriormente puede servir para discutir la posibilidad de formalizar un proceso de paz completo. El compromiso de las partes de no usar ciertas armas podría entonces facilitar y preparar la inclusión de la acción contra minas en un acuerdo final de cese al fuego y/o de paz. Un ejemplo de este punto es Filipinas, donde el Gobierno y el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF, por sus siglas en inglés) firmaron el 27 de marzo de 2014 el Acuerdo Integral de Paz sobre el Bangsamoro (CAB, por sus siglas en inglés) y el MILF había firmado previamente un DoC (ver recuadro 2).

ACCIÓN CONTRA MINAS EN LOS ACUERDOS DE CESE AL FUEGO Y PAZ

Apenas se habla de la acción contra minas en un marco a largo plazo, las actividades involucradas cambian considerablemente. Incluirán el despeje del territorio afectado por las minas en todo el país con mecanismos de supervisión y otros tantos componentes que durarán más que la firma de un acuerdo de cese al fuego o paz. Así que, aunque las CBM en una escala relativamente pequeña son bastante directas y manejables en términos de operaciones, el diseño de programas integrales de acción contra minas es un desafío tremendo y claramente una cuestión de contenido. Tales programas requieren que se establezca algún tipo de marco institucional y, por ende, deben ser negociados y acordados por escrito entre las partes en conflicto si se van a implementar. Por consiguiente, es más probable que los acuerdos de cese al fuego y paz⁴⁵ contengan disposiciones dirigidas al desminado humanitario integral, en contraposición a CBM a corto plazo. Por otro lado, es más probable que las CBM sean negociadas y aplicadas aparte y no necesariamente reflejadas por escrito en un acuerdo de cese al fuego o paz.

⁴⁵ Cabe señalar que no todos los acuerdos de cese al fuego son similares. Más importante aún, pueden firmarse en diferentes etapas del proceso de paz y, por lo tanto, ser de carácter permanente o únicamente preliminar. Esto también debería tener un impacto en cómo se consideraría la acción contra minas. Sin embargo, para esta publicación, los autores no han marcado ninguna diferencia entre las distintas formas de cese al fuego, reconociendo que puede ser aconsejable hacerlo en investigaciones posteriores.

Recuadro 2: Filipinas

El Acuerdo Integral de Paz sobre el Bangsamoro (CAB, por sus siglas en inglés) fue alcanzado entre el Gobierno y el MILF el 27 de marzo de 2014. El proceso de paz que dio lugar a este acuerdo comenzó el 15 de octubre de 2012 con el Acuerdo Marco sobre el Bangsamoro (FAB, por sus siglas en inglés) y concluirá en 2016 con el establecimiento de un nuevo órgano político autogubernamental que reemplazaría a la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM, por sus siglas en inglés) creada en 1989 como evolución del Acuerdo de Trípoli (1976)¹. El CAB incluye la FAB como anexo sobre normalización, que abarca medidas específicas relativas a la acción contra minas. La normalización se refiere a un proceso que lleva a las comunidades a “lograr su calidad de vida deseada, que incluye sustento sostenible y participación política en una sociedad deliberativa pacífica”. El anexo sobre normalización abarca las disposiciones para las APM/ERW. Refiere el DoC² sobre minas antipersonal suscrito por el MILF el 7 de abril de 2002 y establece el compromiso de desminado y MRE como parte del proceso de normalización.

1 Anton Chan, “Comprehensive Agreement on the Bangsamoro’ – a Road map to Peace in the Southern Philippines?”, *Counter Terrorist Trends and Analysis*, vol. 6, número 3, abril de 2014, pág. 25.

2 Anexo sobre Normalización, 2014, pp. 6-7. Ver: http://peacemaker.un.org/document-search?keys=annex+normalization&field_padata_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=2014&field_pacountry_tid=Philippines&=Search+Peace+Agreements (Consulta: 26 de junio de 2015).

Las directrices mencionadas anteriormente del Grupo de Coordinación Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Acción contra las Minas (IACG-MA) sugieren medidas concretas sobre cómo incorporar la acción contra minas a las negociaciones y los acuerdos. Al respecto, la preocupación de los entrevistados para esta publicación fue la falta de pericia e información en los procesos de mediación que dificultarían las discusiones precisas y el claro compromiso con las diferentes actividades relativas a las minas que recomiendan las directrices.

Además, y especialmente en los conflictos largos, no es para nada realista creer que en el momento de las negociaciones se disponga de información precisa sobre el lugar de las APM/ERW. En muchos casos, las APM/ERW podrían haberse movido por las fuertes lluvias o inundaciones y aquellos que las sembraron pudieran haber muerto en combate. Además, muchos países no contarán con una cantidad suficiente de personas preparadas para realizar actividades de desminado. Por lo tanto, en muchos casos, la acción contra minas no solo sufre de la falta de voluntad de las partes, sino también de la falta de conocimientos y experiencia.

En estas circunstancias, el desarrollo de un programa completo de acción contra minas que se plasme en un documento no es ni razonable ni factible. Por lo tanto, los expertos en mediación consultados para este estudio abogaron por un enfoque modesto pero estratégico para el tema de las APM/ERW. Argumentaron que hay que enfocarse solo en un conjunto de preguntas y determinar cuáles actores se encargarán de ciertas medidas que haya que tomar. Esto debería asegurar que haya un esbozo del programa de acción contra minas, pero los detalles se negociarán después de que se firme el acuerdo de paz.

Este enfoque estratégico permitiría establecer no solo la base de un programa de acción contra minas, sino también conectarlo con otros componentes y asuntos tratados en el acuerdo, en particular con los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Muchos entrevistados enfatizaron que la acción contra minas puede ser una herramienta útil para la reintegración de excombatientes en la vida civil. Ser entrenado como desminador puede ser una buena manera de utilizar las habilidades de esas personas para el interés común de la sociedad, mientras que brinda a los desmovilizados un nuevo medio de sustento. Afganistán es un ejemplo de la implementación exitosa de lo anterior⁴⁶. Más allá de esto, puede valer la pena explorar las interconexiones con otros temas relacionados con la seguridad. No tratar la acción contra minas de manera aislada, sino ponerla en el contexto de asuntos más amplios puede tener el beneficio de coordinar las actividades respectivas con otros esfuerzos y utilizar las posibles sinergias. Dicho esto, puede que no siempre haya espacio y potencial para hacerlo, por lo que se deberá analizar cada caso en su propio contexto.

⁴⁶ GICHD, *Mine Action and Armed Violence Reduction. HALO Trust's Reintegration of Former Combatants into Demining. Afghanistan case study [La Acción contra Minas y Reducción de la Violencia Armada. HALO Trust Reintegración de excombatientes en desminado. Caso Afganistán]*, Ginebra, GICHD, 2012.

CONCLUSIONES

En la parte I de esta publicación se demuestra que en la mediación se incluye y se discute el tema de la acción contra minas antipersonal, sin embargo, este vínculo no es ni evidente ni sencillo. El desminado humanitario puede apoyar la construcción y consolidación de la paz, pero ello requiere que la acción contra minas antipersonal se adapte y, más específicamente, integre una dimensión política que puede ser problemática desde la perspectiva de los principios humanitarios. La revisión de los acuerdos también reveló una referencia frecuente a las disposiciones sobre la acción contra minas antipersonal, pero estas no son tan comunes e integrales como requieren las directrices de las Naciones Unidas.

Las entrevistas hechas para la parte II reflejaron en gran medida los primeros hallazgos. De hecho, a pesar de que a primera vista el problema de las APM/ERW en los procesos de mediación pueda parecer un detalle técnico, dichas entrevistas confirmaron que se trata, de hecho, de un desafío de suma importancia y, además, un tema poco explorado en los actuales procesos de construcción y consolidación de la paz.

En resumen, hay cuatro recomendaciones que se destacan en la vinculación de la acción contra minas antipersonal y la mediación para la paz.

1. Discutir la acción contra minas antipersonal en la mediación:

Todos los entrevistados hicieron énfasis en la importancia de discutir la acción contra minas antipersonal en la mediación para la paz y su potencial como medida para fomentar la confianza. Por lo tanto, consideramos importante que los mediadores aborden este tema y lo discutan con las partes en conflicto y que se haga una elección consciente de las oportunidades y desafíos que implica abordar el asunto de las APM/ERW. Esto no siempre tiene que resultar en la inclusión formal de la acción contra minas antipersonal en las negociaciones de paz. Cuando se bloquean las negociaciones, puede ser más prudente optar por una vía de negociación paralela específicamente enfocada en las APM/ERW. Por lo tanto, no se puede enfatizar lo suficientemente la importancia de hacer un análisis caso por caso cuando se trata de incluir la acción contra minas antipersonal en los procesos formales de mediación.

La primera parte de esta publicación muestra que la acción contra minas antipersonal puede contribuir a la construcción de la paz. Sin embargo, los profesionales deben ser conscientes del hecho de que el origen humanitario de la acción contra minas antipersonal no coincide naturalmente con la perspectiva política inherente al proceso de mediación. Como tal, debe hacerse una distinción entre sensibilización y promoción, en la que solo la primera se encuentra dentro de las responsabilidades de los mediadores. Esto implica poner el tema sobre la mesa y presentar a expertos que pueden dar información técnica. Cuando se trata de defensa a favor de las convenciones y el DoC, se les debe dejar a otros actores. Aunque tales esfuerzos puedan promover

el compromiso de la acción contra minas antipersonal y posiblemente ser un punto de entrada para las negociaciones o fortalecer la confianza, el cabileo con las partes en conflicto representa para los mediadores el riesgo de perder legitimidad y credibilidad como interlocutores imparciales.

2. Distinguir la acción contra minas antipersonal antes y después del acuerdo:

Otro hallazgo importante de la investigación es que existen dos escenarios distintos, con implicaciones muy diferentes. El tema de las APM/ERW se aborda dentro de un corto período de tiempo mediante CMS o a largo plazo, a través de programas integrales de acción contra minas. También se puede argumentar que el tema se toma como un aspecto del proceso o del contenido. Sin embargo, los profesionales raramente distinguen de manera explícita entre ambos; lo que resulta problemático debido a la naturaleza tan diferente de ambos tipos de abordaje de la acción contra minas antipersonal.

Usualmente, las CBM sirven como herramientas para avanzar en un proceso general de paz y para establecer cooperación en un ambiente de conflicto en un campo de actividad claramente delimitado. En ese sentido, las actividades de desminado se utilizan como un medio para distintos fines. Son un instrumento para fomentar la confianza no solo entre las propias partes en conflicto y hacia el proceso de mediación, sino también entre las comunidades locales implicadas en el proceso de paz. Asimismo, los debates sobre la acción contra minas antipersonal en general y, específicamente, sobre los convenios/compromisos relacionados, pueden proporcionar un punto de entrada para establecer canales de comunicación con las partes en conflicto en conflicto. En la búsqueda de un compromiso primario de explorar las oportunidades hacia diálogos formales de paz, la acción contra minas antipersonal puede servir como un primer tema a plantearles a las partes. En consecuencia, las actividades relativas a las minas en este marco están determinadas más por las necesidades del proceso de mediación y en menor medida por una perspectiva humanitaria, convirtiéndose claramente en un instrumento político.

En contraste, los programas de acción contra minas dirigidos directamente a despejar los territorios nacionales de APM/ERW deben, en consecuencia, contribuir a la consolidación de la paz a través del contenido de los acuerdos escritos.

Estas dos formas de acción contra minas antipersonal no son mutuamente excluyentes. De hecho, a veces se buscan en paralelo, como en el caso de Colombia. Aunque la acción contra minas se ha llevado a cabo como un CBM, hay discusiones sobre la mesa para acordar el rumbo que el país adoptará para tratar las APM/ERW a nivel nacional. Dicho esto, los mediadores y los expertos en acción contra minas deberán ser claros con respecto a las diferencias de ambos escenarios. Antes que nada, los diferentes plazos garantizan un enfoque estratégico distinto. Además,

la acción contra minas como punto de entrada o como CBM formaría parte de una estrategia de mediación, mientras que un programa de acción contra minas es el resultado de las negociaciones de un punto concreto de la agenda durante el proceso de paz.

3. Incorporar las preguntas básicas al acuerdo:

El análisis de los acuerdos demostró la dificultad de definir de manera clara y concluyente las actividades de acción contra minas antipersonal que se deben emprender como parte de la implementación de un acuerdo de cese al fuego o paz. Los acuerdos definen las líneas generales de acción que se discutirán y perfeccionarán de una manera más detallada, una vez que se haya iniciado la fase de implementación. Por esta razón, es importante que se considere establecer organismos conjuntos, incluso con misiones internacionales encargadas de diseñar y dirigir los programas de acción contra minas una vez que haya concluido las negociaciones de paz.

En concreto, se sugirieron cinco preguntas como base para establecer un programa de acción contra minas antipersonal:

- ¿Qué hay que hacer?
- ¿Quién se encarga de qué?
- ¿Cuándo hay que hacerlo?
- ¿De dónde provendrá la financiación?
- ¿Cómo se monitorearán las actividades de desminado?

La ausencia de referencias a la acción contra minas en los acuerdos de cese al fuego o paz no significa necesariamente que no se haya discutido el tema en sí durante el proceso de paz. Como se ha discutido, se puede haber utilizado como una forma de avanzar en el proceso. Así, evaluar minuciosamente cuándo la acción contra minas ha servido de punto de entrada o se ha discutido en relación con las CBM, justificaría un análisis de los procesos que conducen a los acuerdos y no solo a los documentos resultantes. Sin embargo, no fue posible tratar este tema dentro del alcance de esta publicación, el cual sería un área interesante para otras investigaciones.

De la misma manera, se debe hacer una mejor distinción entre los acuerdos de cese al fuego y los acuerdos de paz. Las directrices de las Naciones Unidas no los separan y hacen una serie de recomendaciones que se pueden aplicar a ambos tipos de acuerdo. Sin embargo, esta publicación ha identificado claramente que se puede concebir la acción contra minas antipersonal como parte del proceso o como parte del contenido de los acuerdos. Desde esta perspectiva, es importante tener presente que los acuerdos de cese al fuego a menudo son solo un paso dentro de un proceso en curso, que idealmente conduce a negociaciones más amplias, mientras que un acuerdo de paz es normalmente el fin del proceso. Por lo tanto, la acción contra minas en un

acuerdo de cese al fuego podría interpretarse como un instrumento para fomentar la confianza y no para definir un programa integral para el desminado humanitario. Una mejor distinción entre las recomendaciones para el cese al fuego o aquellas de los acuerdos de paz podría ser tema para otras investigaciones relacionadas.

4. Fomentar la interacción entre la acción contra minas antipersonal y la mediación:

Todos los expertos consultados identificaron la falta de experiencia y conocimiento de acción contra minas como un obstáculo en los procesos de paz. En consecuencia, es necesario el intercambio y el diálogo entre los expertos en mediación y acción contra minas, compartiendo experiencias y explorando sinergias. Si bien tanto los mediadores como las partes en conflicto parecen tener problemas con la naturaleza técnica de la acción contra minas durante los procesos de paz, los representantes de las organizaciones de desminado podrían llevar el conocimiento y la experiencia a la mesa. Además de apoyar a los mediadores, dichos representantes podrían darles a las partes en conflicto una valoración realista de la situación de su país en lo que respecta a las APM/ERW. Por otro lado, los operadores de desminado se beneficiarían del mejor entendimiento de las implicaciones políticas de la acción contra minas antipersonal y, por ende, de involucrarse con los profesionales de la mediación; lo que les permitiría a los operadores de desminado adaptar sus actividades al contexto y evitar los posibles riesgos que de otra manera desconocerían.

Sin embargo, al preguntarles sobre el intercambio entre los representantes del sector relacionado con la acción contra minas y los mediadores, respectivamente, todos los expertos revelaron que prácticamente no hay ningún tipo de contacto. Por lo tanto, esta publicación recomienda una cooperación más estratégica entre ambas comunidades. Es aconsejable, si no imperativo, un intercambio sobre la situación de las APM/ERW en un contexto dado, especialmente durante la fase inicial del proceso de mediación, en la que se diseñan las estrategias y se identifican los puntos de partida.

ANEXOS

ANEXO 1: LINEAMIENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS DE ACCIÓN CONTRA MINAS ANTIPERSONAL PARA LOS ACUERDOS DE CESE AL FUEGO Y PAZ

Grupo de Coordinación Interinstitucional sobre Acción Contra Minas:⁴⁷

Antecedentes

1. En los países y regiones que emergen de conflictos violentos, la acción contra minas suele ser un requisito previo para el retorno de los refugiados y los desplazados internos, la ayuda humanitaria, la reconstrucción y el desarrollo. Por lo tanto, es de vital importancia que los acuerdos de cese al fuego y los acuerdos de paz aborden adecuadamente las preocupaciones relativas a la acción contra minas y proporcionen un marco apropiado para la iniciación y ejecución efectivas de las actividades relativas a las minas.
2. Con bastante frecuencia en el pasado, las cuestiones esenciales relativas a las minas no se abordaron en lo absoluto en los acuerdos de cese al fuego y paz, o se abordaron demasiado tarde y de manera insuficiente. En los peores casos, se han abordado de una manera que no considera las realidades técnicas y plantea expectativas poco realistas, retrasando el establecimiento de mecanismos adecuados y efectivos para la implementación de programas de acción contra minas.

Objetivo

3. Se elaboró este documento con la intención de orientar a los gobiernos, organizaciones y personas involucradas en la negociación y redacción de acuerdos de cese al fuego y los acuerdos de paz. El objetivo es informarles los asuntos de la acción contra minas antipersonal que deben abordarse o, al menos, considerarse en dichos documentos, y ayudarles a redactar las referencias y cláusulas apropiadas relacionadas con la acción contra minas antipersonal.

⁴⁷ Fuente: LeBrun, Emile, Damman Suzanne, "Addressing explosive ordnance in peace processes" [*Tratando los artefactos explosivos en los procesos de paz*], op. cit., págs. 25-26.

Asuntos clave a tratar sobre las minas

4. En los casos en que las minas terrestres antipersonal constituyen un obstáculo importante para la reanudación de la vida normal y la reconstrucción, los acuerdos de cese al fuego y los acuerdos de paz deben considerar y abordar siete conjuntos de actividades fundamentales de acción contra minas antipersonal, relacionadas con:
 - El intercambio de información técnica entre todas las expartes del conflicto
 - La marcación de los campos minados y el eventual despeje de minas y MUSE
 - Educación sobre el riesgo de minas
 - Asistencia a las víctimas
 - Eliminar el uso, producción, transferencia y acopio de minas antipersonal
 - Destrucción de acopios
 - Cooperación y coordinación internacionales.

Intercambio de información técnica

5. Las partes del conflicto deberán comprometerse a intercambiar toda la información técnica necesaria para la identificación, localización, marcado y eventual despeje de minas, campos minados y MUSE. La información técnica requerida debe ajustarse al anexo técnico del Segundo Protocolo enmendado de la Convención sobre ciertas armas convencionales (CCW) que se adjunta en el anexo 2 del presente documento, e incluir mapas e información sobre los tipos específicos de artefactos sin explotar que pudieran encontrarse. Las partes deben ayudar con la interpretación de la información intercambiada, los códigos y símbolos utilizados en los mapas y otros documentos en particular, así como su traducción, cuando sea necesario.
6. Los acuerdos podrán designar al Secretario General de las Naciones Unidas u otro intermediario para que actúe como receptor de dicha información y facilite el proceso de intercambio. Deben establecerse plazos realistas para completar el intercambio de información.
7. En muchos casos, puede que la información disponible puede no sea suficiente para permitir la ejecución segura de las actividades de despeje de minas y tendrán que implementarse operaciones de reconocimiento. En tales casos, las partes deben comprometerse a facilitar libre acceso a los equipos del estudio, incluyendo vuelos con fines de tomar fotografías aéreas.

Marcación de campos minados y despeje de minas y MUSE

8. Las partes del conflicto deben comprometerse a apoyar activamente la identificación, marcado y eventual despeje de todos los campos minados y MUSE. Deben definirse responsabilidades, plazos claros y realistas sobre este particular, teniendo en cuenta las capacidades técnicas de las partes involucradas, y la necesidad de garantizar que las operaciones se realicen de manera eficaz y segura, de conformidad con los Estándares Internacionales de Acción contra Minas Antipersonal (IMAS). Todas las actividades de marcado y desminado deben notificarse a las autoridades designadas de acción contra minas.

Educación sobre el riesgo de minas antipersonal

9. Las partes del conflicto deben comprometerse a identificar activamente a las personas que corren mayor riesgo de sufrir accidentes por minas antipersonal o MUSE y apoyar el rápido desarrollo de programas de Educación sobre el Riesgo de Minas, que buscan prevenir o reducir las muertes y lesiones relacionadas. Los programas de MRE deben emprenderse bajo un enfoque de derechos, que reconozca la obligación legal y moral, además de la responsabilidad de los Estados respecto de los derechos y necesidades de sus pueblos. En consecuencia, los programas de MRE deben integrarse con actividades apropiadas de consolidación de la paz.

Asistencia de Víctimas

10. Las partes deben comprometerse a prestar asistencia para la atención, rehabilitación, la reintegración social y económica de las víctimas de las minas.

Uso, producción, transferencia y acopio de minas antipersonal

11. Las partes del acuerdo deben comprometerse a detener inmediatamente el uso, producción, transferencia y acopio de minas, especialmente las minas antipersonal. Para los gobiernos, este compromiso debe incluir la ratificación o adhesión a la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, que se adjunta en el anexo 3. Para los Actores No Estatales, esto podría implicar la firma de la “Escritura de Compromiso” depositada ante el Gobierno de la República y Cantón de Ginebra, que se adjunta en el anexo cuatro.

Destrucción de los acopios

12. Las partes en el conflicto deben comprometerse a destruir en su totalidad todos los acopios de minas, en particular las minas antipersonal, bajo su posesión o control. En los acuerdos de paz o cese al fuego, deben incluirse plazos realistas para la destrucción de los acopios. Las operaciones de destrucción de existencias deben respetar todos los Estándares Internacionales de Acción contra Minas Antipersonal pertinentes.

Cooperación y coordinación internacionales

- 13.** Las partes del conflicto normalmente deben comprometerse a invitar a la cooperación internacional para la acción contra minas. Cuando sea necesario, las partes deberán acordar solicitar asistencia internacional a través de las Naciones Unidas u otras organizaciones, para facilitar la ejecución segura y oportuna de todas las actividades relativas a las minas, en particular durante la fase inicial de implementación del acuerdo.
- 14.** Se debe alentar a las partes a realizar actividades relativas a las minas en respuesta a necesidades humanitarias y socioeconómicas claras, de modo que se les dé prioridad a los más vulnerables.

Nota: Estos lineamientos son avalados por el Grupo de Coordinación Interinstitucional sobre Acción contra Minas (IACG-MA), integrado por los siguientes organismos de las Naciones Unidas: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Departamento de Asistencia para el Desarrollo, OCHA, FAO, ACNUDH, PNUD, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, UNOPS, PMA, OMS y Banco Mundial.

ANEXO 2: CUESTIONARIO

Preguntas de la entrevista

1. ¿Con qué frecuencia diría usted que se tratan los asuntos relacionados con las APM/ERW y la acción contra minas en el marco de un proceso de mediación? Y, ¿con qué frecuencia contienen los acuerdos disposiciones para la acción contra las minas antipersonal?
2. En su experiencia, ¿cuáles son los aspectos cruciales dentro de un proceso de mediación que hacen que la acción contra minas antipersonal sea un tema? ¿Depende de ciertos actores, circunstancias, tiempos, etc.?
3. ¿Encuentra usted vínculos entre las cuestiones relacionadas con APM/ERW y otros temas discutidos durante un proceso de mediación? De ser así, ¿cuáles son y cómo se manifiestan?
4. En aquellos contextos en los que las APM/ERW son un problema, ¿abogaría usted por su inclusión en un proceso de mediación o preferiría tratarlo como un esfuerzo técnico adicional?
5. ¿Alguna vez ha sentido que alguno de los actores involucrados en un proceso de paz se muestra renuente a incluir la acción contra minas antipersonal? De ser así, ¿cuáles fueron las razones de las reservas?
6. En su experiencia, ¿cuál ha sido la estrategia más exitosa para abordar la acción contra minas en un proceso de paz más amplio (no limitado al proceso de mediación)?
7. ¿Cómo se podría ordenar la inclusión de compromisos a largo plazo contra las minas? ¿Qué debemos discutir en la mesa de paz y cuándo?
8. ¿Hay algo que quisiera agregar?

ANEXO 3: LISTA DE ACUERDOS

#	Acuerdos/documentos	Fecha	País/Entidad
1	Lebanese-Israeli General Armistice Agreement	23 de marzo de 1949	Libano, Israel
2	General Armistice Agreement	20 de julio de 1949	Israel, Siria
3	Hashemite Jordan Kingdom-Israel: General Armistice	03 de abril de 1949	Israel, Jordania
4	Peace Treaty Between the State of Israel and the Arab Republic of Egypt	26 de marzo de 1979	Israel, Egipto
5	Agreement on the Cessation of Hostilities (i.e. 'Geneva Agreements')	20 de julio de 1954	Camboya, Laos, Vietnam
6	Definitive ceasefire agreement between the Government of the Republic of Nicaragua and the "Yatama" Atlantic Front of Nicaraguan Resistance	18 de abril de 1990	Nicaragua
7	Framework for a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (i.e. «the Paris Agreement»)	23 de octubre de 1991	Camboya
8	General Peace Agreement for Mozambique	4 de octubre de 1992	Mozambique
9	Protocol of Negotiations between the Governmental Delegations of the Republic of Georgia and the Russian Federation	9 de abril de 1993	Georgia, Rusia
10	Agreement for the Demilitarisation of Srebrenica	18 de abril de 1993	Bosnia y Herzegovina
11	Cease-fire Agreement of 29 March 1994	29 de marzo de 1994	Croacia
12	Lusaka Protocol	15 de noviembre de 1994	Angola
13	General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (i.e. 'Dayton Agreement')	21 de noviembre de 1995	Bosnia y Herzegovina, Croacia and la República Federal de Yugoslavia
14	Agreement on the Implementation, Compliance and Verification Timetable for the Peace Agreements	29 de diciembre de 1996	Guatemala
15	Sudan Peace Agreement (i.e. Khartoum Agreement)	21 de abril de 1997	Sudán, Sudán del Sur
16	Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (i.e. 'Rambouillet Accords')	23 de febrero de 1999	República Federal de Yugoslavia/Kosovo

#	Acuerdos/documentos	Fecha	País/Entidad
17	Military Technical Agreement Between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia	9 junio de 1999	República Federal de Yugoslavia
18	UN Security Council Resolution 1244 (1999) on the Situation Relating to Kosovo	10 de junio 1999	Consejo de Seguridad de la ONU
19	Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UCK (i.e. Kosovo Liberation Army, KLA)	20 de junio de 1999	República Federal de Yugoslavia /Kosovo
20	Peace Agreement between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone (RUF/SL) ('the Lomé Peace Agreement')	07 de julio de 1999	Sierra Leona
21	Technical Arrangements for the Implementation of the Organisation of African Unity (OAU) Framework Agreement	31 de agosto de 1999	Etiopía, Eritrea
22	Agreement on Cessation of Hostilities between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea	19 de junio de 2000	Etiopía, Eritrea
23	Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi	28 de agosto de 2000	Burundi
24	Nuba Mountains Ceasefire Agreement on Sudan	19 de enero de 2002	Sudán
25	Ceasefire Agreement between the Transitional Government of Burundi and the Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD)	02 de diciembre de 2002	Burundi
26	Humanitarian Ceasefire Agreement on the Conflict in Darfur	02 de abril de 2004	Sudán,
27	Dares-Salaam Declaration on Peace, Security, Democracy and Development in the Great Lakes Region	20 de noviembre de 2004	Angola, Burundi, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Ruanda, Sudán, Tanzania, Uganda, Zambia

#	Acuerdos/documentos	Fecha	País/Entidad
28	Zinguinchor Peace Agreement between Government of Senegal and the Movement of the Democratic Forces of Casamance (MFDC)	30 de diciembre de 2004	Senegal
29	Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities between the Government of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army (SPLM/A) during the Pre-Interim and Interim Periods	31 de diciembre de 2004	Sudán, Sudán del Sur
30	The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army (SPLM/SPLA)	09 de enero de 2005	Sudán, Sudán del Sur
31	Comprehensive Peace Accord signed between the Nepal Government and the Communist Party of Nepal (Maoist)	22 de noviembre de 2006	Nepal
32	Agreement on the Monitoring of the Management of Arms and Armies	08 de diciembre de 2006	Nepal
33	Comprehensive Agreement on the Bangsamoro	27 de marzo de 2014	Filipinas
34	Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan	17 de agosto de 2015	Sudán del Sur
35	The Nationwide Ceasefire Agreement between the Government of the Republic of the Union of Myanmar and the Ethnic Armed Organisations	15 de octubre de 2015	Myanmar

LISTADO DE ABREVIACIONES

ANSAs

Actores Armados No Estatales

APM

Minas Antipersonal

APMBC

Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal

ARMM

Región Autónoma del Mindanao Musulmán

AVM

Minas Antitanque

CAB

Acuerdo Integral de paz sobre el Bangsamoro

CBM

Medida para Fomentar la Confianza

CCM

Convención sobre Municiones en Racimo

CCW

Convención sobre Ciertas Armas Convencionales

CM

Municiones en Racimo

CNAMS

Centro de Acción Contra Minas de Senegal

DDR

Desarme, Desmovilización y Rehabilitación

DoC

Escritura de Compromiso

EO

Artefacto Explosivo

ERW

Restos Explosivos de Guerra

FAB

Acuerdo Marco de Bangsamoro

FARC-EP

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

HD

Centro para el Diálogo Humanitario

IACG-MA

Grupo de Coordinación Interinstitucional de Acción Contra Minas

ICBL

Campaña Internacional sobre la Prohibición de Minas

IDP

Desplazados internos

IED

Artefactos Explosivos Improvisados

IFOR

Fuerza de Implementación

IMAS

Estándares Internacionales de Acción Contra Minas

INGO

Organizaciones Internacionales No Gubernamentales

KFOR

Fuerza de Kosovo

MFDC

Movimiento de Fuerzas
Democráticas de
Casamanza

MILF

Frente de Liberación
Moro Islámico

MRE

Educación sobre el
Riesgo de Minas

NGO

Organización No
Gubernamental (ONG)

OSCE

Organización para
la Seguridad y la
Cooperación en Europa

SSR

Reforma del Sector de
Seguridad

swisspeace

Fundación Suiza para la
Paz

UN

Naciones Unidas (ONU)

UNMAS

Servicio de las
Naciones Unidas para
la Acción Contra Minas

UNPROFOR

Fuerza de Protección
de las Naciones Unidas

UNSG

Secretario General de
las Naciones Unidas

URNG

Unidad Revolucionaria
Nacional Guatemalteca

UXO

Municiones Sin
Explotar (MUSE)

VA

Asistencia a Víctimas

Geneva International Centre
for Humanitarian Demining
Maison de la paix, Tower 3
Chemin Eugène-Rigot 2C
PO Box 1300
CH – 1211 Geneva 1, Switzerland
info@gichd.org

Síguenos en

gichd.org
[facebook](#)
[twitter](#)
[linkedin](#)
[youtube](#)