

Prohibición internacional de las minas antipersonal

Historial y negociación del «Tratado de Ottawa»

por **Stuart Maslen** y **Peter Herby**

Historial del proceso de Ottawa

Tras finalizar, el 3 de mayo de 1996, en Ginebra la primera Conferencia de Examen de la Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales¹ (CAC), el sentimiento de decepción era general, debido a que los Estados Partes no consiguieron alcanzar un consenso por lo que respecta a la adopción de eficaces medidas para combatir la plaga mundial de las minas terrestres. Las modificaciones introducidas en el Protocolo II de la CAC, el 3 de mayo de 1996² (Protocolo II enmendado), fueron acogidas con gran satisfacción, pero no bastaban para prohibir totalmente estas armas; esta iniciativa fue respaldada entonces por más de 40 Estados. Deseosa de potenciar este impulso internacional, cuyo ritmo se habría enlentecido sin su apoyo, la delegación canadiense anunció que Canadá organizaría, a finales del año, una reunión de todos los Estados partidarios

Stuart Maslen es asesor jurídico y **Peter Herby** coordinador de la «Unidad Minas» de la División Jurídica del CICR. Ambos formaron parte de la delegación del CICR en la Conferencia Diplomática de Oslo que negoció el Tratado de Ottawa.

Original : inglés

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, del 10 de octubre de 1980.

² Protocolo enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, tal y como fue modificado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II enmendado el 3 de mayo de 1996), anexo a la CAC, *supra* nota 1.

de la prohibición, con objeto de trazar una estrategia para orientar a la comunidad internacional hacia la proscripción mundial de las minas antipersonal.

Esta reunión, denominada «Conferencia Internacional sobre Estrategia —Hacia una prohibición mundial de las minas terrestres antipersonal» (conocida más comúnmente como «la Conferencia de Ottawa de 1996» o «la primera Conferencia de Ottawa»), tuvo lugar en la capital canadiense del 3 al 5 de octubre de 1996. Se sentaron así las bases de lo que pasaría a llamarse «el proceso de Ottawa» —una negociación que daría rápidamente paso a un convenio para prohibir las minas antipersonal. Al término de la Conferencia, el ministro de Relaciones Exteriores del país organizador, Lloyd Axworthy, concluyó su discurso con un llamamiento a todos los Gobiernos para que regresaran a Ottawa, antes de finalizar 1997, con objeto de firmar dicho tratado. Esta audaz iniciativa, a pesar de haber sido inmediatamente apoyada por el presidente del CICR, Cornelio Sommaruga, que asistió a la Conferencia, el secretario general de las Naciones Unidas y la Campaña Internacional de Erradicación de las Minas Terrestres (ICBL), causó gran sorpresa entre los Gobiernos participantes, y en ningún caso cabía garantizar su éxito. De hecho, hasta entonces sólo 50 Estados se habían declarado públicamente partidarios de una completa prohibición a nivel mundial de las minas antipersonal³, y muchos consideraban que el Protocolo II enmendado era por entonces un acuerdo internacional suficientemente riguroso.

No obstante, 14 meses más tarde, en el Foro para la firma del tratado, que tuvo lugar en Ottawa el mes de diciembre de 1997, los representantes de 121 Gobiernos hicieron cola para firmar la *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción*⁴ y 3 de ellos —Canadá, Irlanda

³ Cincuenta Estados participaron de pleno derecho en la primera Conferencia de Ottawa: Alemania, Angola, Australia, Austria, Bélgica, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Canadá, Colombia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Grecia, Guatemala, Guinea, Honduras, Hungría, Islandia, Irán, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Mozambique, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago, Uruguay y Zimbabue. Otros 24 Estados —Albania, Argentina, Armenia, Bahamas, Benin, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, República de Corea, Cuba, República Checa, Chile, Egipto, República Federativa de Yugoslavia, India, Israel, Malasia, Marruecos, Pakistán, Ruanda, Rumania, Federación de Rusia, Santa Sede y Ucrania— asistieron como observadores oficiales.

⁴ Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, del 18 de septiembre de 1997, reimpresa en *RICR*, n° 143, septiembre-octubre de 1997, pp. 599-616.

y Mauricio— depositaron también su instrumento de ratificación. A finales de abril de 1998, había un total de 124 Estados signatarios y 11 Estados que habían ratificado la Convención, que entrará en vigor seis meses después de que 40 Estados se hayan adherido a ella oficialmente. La finalidad del presente artículo es examinar este notable logro en el contexto de las negociaciones del tratado y sus disposiciones, así como considerar algunas implicaciones del proceso y de su satisfactoria culminación con miras al futuro desarrollo del derecho internacional humanitario. Pero no se pretende que sirva como comentario del tratado en sí mismo, tarea que será mejor dejar para una fecha posterior.

Negociación del tratado

Apenas unas semanas después del desafío lanzado por el ministro canadiense de Relaciones Exteriores, el Gobierno austriaco distribuyó un primer proyecto de tratado sobre la prohibición de las minas antipersonal. El texto se redactó, sin duda alguna, sobre la base de las negociaciones de la primera Conferencia de Examen de la CAC y de la normativa relativa al desarme, especialmente la Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas químicas y sobre su destrucción, aprobada, el 30 de noviembre de 1992, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El proyecto de tratado contenía claras prohibiciones del desarrollo, de la producción, del almacenamiento, de la transferencia y del empleo de las minas antipersonal —aunque se mantenía la ambigua definición de mina antipersonal prevista en el Protocolo II enmendado⁵— y se requería la destrucción de las reservas en el plazo de un año y la remoción de las minas ya colocadas, en el plazo de cinco años. En diciembre de 1996, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución histórica (51/45S) con 157 votos a favor, 10 abstenciones y ningún voto en contra, en la cual se exhorta a los Estados a que «procuren decididamente concertar un acuerdo internacional eficaz y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, el almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersonal con miras a terminar las negociaciones lo antes posible».

⁵ Según el art. 2, párr. 3, del Protocolo II enmendado, se entiende por mina antipersonal «toda mina concebida primordialmente para que explote por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona». El CICR se opuso terminantemente a la utilización de la expresión «concebida primordialmente» por temor a que en caso de una munición claramente reconocida como mina antipersonal, se pudiera argüir que tenía otro objetivo «primordial».

Se inició así el proceso de negociación de un tratado para prohibir totalmente el empleo de minas antipersonal, cuyas firma y aprobación se habían previsto para finales de 1997. Un grupo central de Gobiernos partidarios de la prohibición, representantes de diferentes zonas geográficas comenzó a reunirse de manera informal a fin de examinar la forma de hacer progresar el proceso de Ottawa. El Gobierno austriaco, que había preparado el proyecto de texto a finales de 1996, organizó una reunión que, del 12 al 14 de febrero de 1997, se celebró en Viena, para intercambiar puntos de vista sobre el contenido de dicho tratado. En la Reunión de Expertos relativa al texto de una convención sobre prohibición de minas antipersonal (Reunión de Expertos de Viena), a la que asistieron los representantes de 111 Gobiernos, el CICR expuso las principales cuestiones que estaban en juego. En primer lugar, la Institución puso de relieve la crucial importancia de una definición sin ambigüedades de la expresión «mina antipersonal». En segundo lugar, de lograrse una prohibición, en el nuevo tratado era necesario proscribir totalmente la producción, el almacenamiento, la transferencia y el empleo de minas antipersonal y exigir su destrucción. En caso de un enfoque progresivo, había que comenzar con la inmediata prohibición de nuevos despliegues, de la producción y de las transferencias; en una segunda fase, que debía ser lo más breve y práctica posible, según lo permitieran las obligaciones, se debía prever la destrucción de los arsenales existentes, así como la remoción y la destrucción de las minas ya colocadas.

En tercer lugar, el CICR observó que la aplicación de un mecanismo de vigilancia es un elemento esencial del régimen establecido para acabar con el empleo de minas antipersonal, y sugirió que el mejor método es establecer un dispositivo independiente que permita evaluar informes fehacientes en cuanto al empleo de estas armas, tras la entrada en vigor del nuevo tratado. Pero al mismo tiempo que propugnó el mayor grado posible de verificación, el CICR señaló específicamente a los Estados que esta cuestión no debe interponerse en el camino de la norma fundamental destinada a prohibir las minas antipersonal. Recordó a los Estados que otras normas anteriores de derecho humanitario por las que se prohíbe el empleo de armas específicas se han aplicado sin mecanismo de verificación, y ello no ha impedido que sean ampliamente respetadas.

Por último, el CICR abordó la cuestión de la universalidad. La aplicación universal de las normas jurídicas es un objetivo fundamental y el CICR, ateniéndose a su cometido previsto en los Convenios de Ginebra, ha dedicado mucho tiempo y no pocos esfuerzos a promover los acuerdos existentes. Sin embargo, cabe afirmar que para ningún instrumento de derecho humanitario importante se ha registrado una adhesión universal

desde un comienzo. De hecho, varios Estados se demoraron décadas en ratificar el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre gases tóxicos⁶ y, en 1899, dos de las principales potencias de entonces votaron contra la prohibición de las balas dum-dum. Sin embargo, los más de los Estados han aplicado las normas estipuladas en estos acuerdos.

Tras la Reunión de Expertos de Viena, y teniendo en cuenta los comentarios formulados por los Gobiernos participantes, el Gobierno austriaco revisó el contenido del texto original y, el 14 de marzo de 1997, presentó su segundo proyecto de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. El título, así como la mayor parte del texto no variaron en el tratado finalmente aprobado.

Los debates de la Reunión de Expertos de Viena evidenciaron que la cuestión de la verificación daría lugar a intensas negociaciones, pues algunos Gobiernos abogaban por un enfoque del derecho humanitario (es decir, una solución que englobara un mínimo de vigilancia), mientras que otros se inclinaban por un complejo sistema de verificación similar a los previstos en los acuerdos negociados sobre desarme. Mostrando su interés por la cuestión de la verificación, el Gobierno alemán ofreció organizar una reunión exclusivamente dedicada a este asunto.

La Reunión Internacional de Expertos sobre las posibles medidas de verificación relativas a la prohibición de las minas antipersonal (Reunión de Expertos de Bonn) tuvo lugar los días 24 y 25 de abril de 1997. A fin de impulsar los debates sobre el tema, Alemania redactó un «Documento de opción relativo a un posible esquema de verificación destinado a una convención sobre la prohibición de minas antipersonal». Estuvieron representados, en total, 121 países y volvió a haber división de opiniones entre los Estados que consideraban que una verificación pormenorizada es esencial para garantizar el respeto de cualquier acuerdo y los que eran partidarios de un enfoque similar al defendido por el CICR, aduciendo que el acuerdo propuesto era de índole esencialmente humanitaria y poniendo de relieve la trascendencia de una norma clara por la que se proscriba el empleo de las minas antipersonal.

Del 24 al 27 de junio de 1997, tuvo lugar en Bruselas la Conferencia Internacional para la Prohibición Total de las Minas Antipersonal (Conferencia de Bruselas), auspiciada por el Gobierno belga, dándose así un

⁶ Protocolo de Ginebra del 17 de junio de 1925 sobre la prohibición del empleo, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos.

seguimiento oficial a la Conferencia de Ottawa de 1996. Su tarea principal era aprobar una declaración, en la que se promovía el último proyecto de texto austriaco (tercero), para su negociación y aprobación en la Conferencia Diplomática que, el mes de septiembre de 1997, se había convocado en Oslo (Noruega). De los 154 Estados participantes en la Conferencia de Bruselas, 97 firmaron la «Declaración de Bruselas», tal y como entonces se presentaba, en la que se afirma que los elementos esenciales de un tratado para la prohibición de las minas antipersonal deben incluir:

- la prohibición total del empleo, del almacenamiento, de la producción y de la transferencia de minas antipersonal;
- la destrucción de todas las minas antipersonal, tanto las almacenadas como las retiradas en operaciones de desminado;
- la cooperación y la asistencia internacionales en el ámbito del desminado en los países afectados.

Cabe observar que en la declaración se omite toda referencia a la importancia del apoyo internacional a la asistencia debida a las víctimas de minas, así como al deber absoluto de retirar las minas ya colocadas (se estipula solamente la obligación de destruir las minas antipersonal retiradas).

Además de decidir presentar el proyecto de texto austriaco a la Conferencia Diplomática de Oslo, los Estados que aprobaron la Declaración de Bruselas reafirmaron el objetivo fijado por el ministro canadiense de Relaciones Exteriores, esto es, firmar el tratado en Ottawa antes de finalizar 1997. El CICR acogió con satisfacción el resultado de la reunión, calificándolo de «importante progreso» y el presidente de la Institución dijo que «[l]a Conferencia de Bruselas ha demostrado que el impulso hacia una prohibición de estas perniciosas armas es irreversible».

La Conferencia Diplomática sobre la Prohibición Global de las Minas Terrestres Antipersonal (Conferencia Diplomática de Oslo), convocada por Noruega, se inauguró el 1 de septiembre en Oslo y, según lo previsto, duraría, a lo más, tres semanas. El país anfitrión ya había anunciado el proyecto de reglamento al término de la Conferencia de Bruselas. En el reglamento, basado en el modelo que se utilizó para las negociaciones de los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, se estipulaba que, en caso de que no se lograra el consenso, la solución de controversias se adoptaría por una mayoría de dos tercios de los votantes. Sólo los Estados que suscribieron formalmente la Declaración de Bruselas fueron considerados como participantes de pleno derecho en la Conferencia Diplomática de Oslo y, por lo tanto, con

derecho a voto. Todos los demás Estados recibieron oficialmente el estatuto de observadores, junto con las Naciones Unidas, el CICR, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la ICBL.

El éxito de la Conferencia Diplomática de Oslo puede atribuirse a muchos factores, de los cuales la creación y el mantenimiento de la necesaria voluntad política, así como la continua atención por parte de los medios informativos, tras el trágico fallecimiento de Diana, princesa de Gales, tienen una importancia evidente. Tampoco hay que olvidar el predominante papel desempeñado por el presidente de la Conferencia, el embajador Jakob Selebi de Sudáfrica, quien con tacto y determinación condujo el proceso hacia una satisfactoria conclusión sin necesidad de prolongar las negociaciones durante tres semanas. Hay que reconocer debidamente su valiosa aportación al feliz desenlace del proceso de Ottawa.

Elementos esenciales en las negociaciones de Ottawa

Ámbito de aplicación del tratado

El primer proyecto austriaco contenía un artículo relativo al ámbito de aplicación del tratado propuesto, según el cual la Convención se aplicaría «en todas las circunstancias, incluso en caso de conflicto y en tiempo de paz». En la Reunión de Viena se debatió la cuestión de saber si era pertinente prever tal disposición en un tratado, por el que se prohibiría totalmente el empleo de un arma. Tras estas deliberaciones, en el segundo proyecto austriaco se suprimió el artículo relativo al ámbito de aplicación, porque se consideraba superfluo en un acuerdo en el que los Estados Partes se comprometen «a nunca desarrollar, producir, almacenar transferir o emplear minas antipersonal».

La ausencia de tal disposición implicó, sin embargo, que no se hiciera referencia específica alguna a la aplicación del tratado a todas las partes en un conflicto. Esto truncó las esperanzas de varios países, particularmente de Colombia⁷, y de la ICBL, en el sentido de que el tratado habría permitido así reglamentar expresamente el comportamiento de todos los protagonistas en un conflicto, y no sólo el de los Estados. No obstante, al firmar el Tratado de Ottawa, Colombia dejó constancia de que, aunque

⁷ Véase APL/CW.46 del 3 de septiembre de 1997.

la Convención no influye en el estatuto jurídico de las diversas partes implicadas, se aplica a todas las partes contendientes que son sujetos de derecho internacional humanitario (esto es, de conformidad con el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional II de 1977); lo cual no se impugnó.

En el artículo 9 del Tratado de Ottawa, se estipula que cada Estado Parte tiene el deber de tomar todas las apropiadas medidas jurídicas, administrativas y de otra índole a nivel nacional para prevenir y acabar con las violaciones de la Convención. Esto implica que se tienen en cuenta, al menos en teoría, la producción, el almacenamiento, la transferencia o el empleo de las minas antipersonal por particulares bajo la jurisdicción o bajo el control de los Estados Partes, incluidos los miembros de fuerzas insurgentes. Además, en uno de los párrafos del Preámbulo, se especifica que el acuerdo entre los Estados Partes se basa en «el principio del derecho internacional humanitario, según el cual el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado, en el principio por el que se prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios y en el principio de que se debe hacer una distinción entre civiles y combatientes»⁸. Estos principios forman parte del derecho internacional consuetudinario aplicable a todas las partes en cualquier conflicto.

Definiciones

(a) Mina

A pesar de que se había sugerido que los «artefactos explosivos improvisados» fueran reglamentados como minas en virtud de lo dispuesto en el Protocolo II enmendado, varios Estados deseaban garantizar su inclusión en el Tratado de Ottawa. Así pues, a la definición de mina que figura en el Protocolo II enmendado se añadió la expresión «concebido para» inmediatamente después de la palabra «artefacto explosivo». En la nueva definición se puede leer: «todo artefacto explosivo diseñado para ser colocado debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebido para explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de una persona o un vehículo»⁹. Tras una

⁸ Párr. 11 del Preámbulo.

⁹ Art. 2, párr. 2.

iniciativa australiana, en el transcurso de las negociaciones de Oslo sobre las definiciones, se aceptó que en la Convención se prohibiera también los artefactos explosivos improvisados o adaptados para servir como minas antipersonal (es decir, si un artefacto funciona como mina antipersonal, se debe considerar como tal).

(b) Mina antipersonal

La definición de mina antipersonal fue inevitablemente uno de los temas más espinosos. La definición que figura en el Protocolo enmendado II es necesariamente ambigua, hecho reconocido incluso por algunos de los Estados partidarios de mantenerla en el nuevo tratado.

En la Reunión de Expertos de Viena, las opiniones estaban divididas de manera bastante equilibrada en cuanto a si había que mantener o no el texto del primer proyecto austriaco. El CICR y la ICBL, por su parte, hicieron un enérgico llamamiento para que se suprimiera de la definición la palabra «primordialmente».

Sin embargo, en los meses posteriores a la Reunión de Expertos de Viena, más y más Estados —particularmente los más activos en el proceso de Ottawa— opinaban que era necesario esclarecer la definición de mina antipersonal. Subsiguientemente, en su segundo proyecto de tratado, el Gobierno austriaco eliminó de la definición el término «primordialmente» e introdujo una exención con respecto a las minas contracarro equipadas con un dispositivo antimanipulación¹⁰. La frase relativa a los dispositivos antimanipulación reflejaba el texto de una declaración interpretativa formulada por Alemania y por más de otras 20 delegaciones tras haberse adoptado el Protocolo II enmendado por lo que atañe a la significación de la palabra «primordialmente».

En la Conferencia de Bruselas, varios Estados, como Etiopía, se declararon partidarios de la supresión de la palabra «primordialmente» en el texto. Otros, como Suecia y el Reino Unido, preocupados por una aparente discrepancia con respecto a la definición contenida en el Protocolo II enmendado, expresaron el deseo de estudiar la definición más a fondo.

En la Conferencia Diplomática de Oslo, hubo intensos debates al respecto. Los Estados Unidos intentaron, por ejemplo, introducir una

¹⁰ «Las minas diseñadas para detonar por la presencia, la proximidad o el contacto de un vehículo, y no de una persona, que estén provistas de un dispositivo antimanipulación, no son consideradas minas antipersonal por estar así equipadas.»

excepción en cuanto a las minas antipersonal contenidas en los sistemas de armas mixtos¹¹, lo cual resultaba inaceptable para otras delegaciones. Asimismo, se rechazó la propuesta de Australia de excluir las minas cuyos efectos podían limitarse exclusivamente a los combatientes¹², en parte porque ese tipo de minas no existe ni se piensa que vaya a desarrollarse. Por último, tampoco se retuvo la propuesta de Noruega de aclarar la exención relativa a las minas contracarro «incluidas las equipadas con minas antipersonal»¹³. La definición de mina antipersonal prevista en el Tratado de Ottawa cubre, pues, todas las minas antipersonal, incluidos los dispositivos de fragmentación direccional activados mediante alambre, pero excluye las minas contracarro provistas de un dispositivo antimanipulación. El CICR seguirá controlando el desarrollo de las minas contracarro, a fin de garantizar que éstas no puedan detonar por el peso de una persona.

(c) Dispositivo antimanipulación

En el segundo proyecto austriaco había una definición idéntica a la prevista en el Protocolo II enmendado¹⁴. En la Conferencia Diplomática de Oslo, tras una propuesta del Reino Unido¹⁵, se añadió una explicación para que se considerara como dispositivo antimanipulación no sólo el que se activa cuando se intenta manipular la mina, sino también el dispositivo que haga explotar la mina cuando sea «tocada intencionalmente». Varios Estados arguyeron que la famosa «doctrina del acto inocente», según la cual un mecanismo puede ser tan sensible que apenas se le roza la mina explota, no se debe considerar que es un dispositivo antimanipulación. Este tipo de mina corresponde a la definición de mina antipersonal. De otra manera, los pasantes inocentes se verían expuestos a graves riesgos de heridas, y se menoscabaría así el objetivo mismo del tratado, es decir, prevenir los efectos indiscriminados de las minas antipersonal. El CICR se ha propuesto seguir muy de cerca la evolución en

¹¹ Véase APL/CW.9 del 1 de septiembre de 1997.

¹² Véase APL/CW.2 del 1 de septiembre de 1997.

¹³ Véase APL/CW.4 del 1 de septiembre de 1997.

¹⁴ «Por dispositivo antimanipulación» se entiende un dispositivo destinado a proteger una mina, que forma parte de la mina, está conectado o fijado a la mina, o colocado bajo ella, y que se activa cuando se intenta manipularla». Véase Protocolo enmendado II, art. 2, párr. 14.

¹⁵ Véase APL/CW.32 del 2 de septiembre de 1997.

ese ámbito para velar por el pleno respeto del espíritu y de la letra de esta disposición.

(d) Transferencia

La definición de transferencia prevista en el Tratado de Ottawa es la reproducción exacta de la contenida en el Protocolo enmendado II que, a su vez, se basa en la definición de «transferencia» utilizada desde 1993 para el Registro de las Naciones Unidas de Armas Convencionales. Se introdujo en el segundo proyecto de texto austriaco y se aprobó en Oslo sin mayores cambios (se añadió la palabra «antipersonal» a la definición del Protocolo II). Así pues, en virtud del artículo 2, párrafo 4, del Tratado de Ottawa «por transferencia se entiende, además del traslado físico de minas antipersonal hacia o desde el territorio nacional, la transferencia del dominio y del control sobre las minas, pero que no se refiere a la transferencia de territorio que contenga minas antipersonal colocadas». Hay, no obstante, cierto desacuerdo en cuanto a determinar si las dos primeras posibilidades son acumulativas o alternativas. Esta cuestión está relacionada con los debates en el marco de la OTAN por lo que respecta a la posibilidad de hacer transitar minas antipersonal de los Estados Unidos mediante los países de la OTAN.

Prohibiciones fundamentales

(a) Prohibición del empleo de minas antipersonal

La prohibición del empleo de minas antipersonal era esencial para el éxito del tratado y fue su objetivo y propósito primordial. Sin una absoluta prohibición del empleo, las demás prohibiciones tampoco podían ser absolutas. En el primer proyecto austriaco se puntualizaba que «se prohíbe emplear minas antipersonal por considerarse excesivamente nocivas y de efectos indiscriminados». Tras algunos comentarios negativos con respecto a la implicación de que los Estados habían violado efectivamente el derecho internacional empleando minas antipersonal, en el segundo proyecto la prohibición pasó a ser un simple compromiso de «nunca y bajo ninguna circunstancia emplear minas antipersonal». Así quedó el texto de la disposición tal y como fue aprobado, a pesar del deseo de varios países de incluir excepciones o períodos de transición. En la Conferencia de Bruselas, por ejemplo, un Estado solicitó una excepción por lo que atañe a la prohibición del empleo «en circunstancias excepcionales». En Oslo, el mismo Estado propuso un «acuerdo provisional», por el cual un Estado «en circunstancias excepcionales de seguridad nacional, podrá recurrir al empleo de minas antipersonal de conformidad con el derecho internacional