

# Documento de Trabajo

## Working Paper

¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional

Javier Alcalde

19/04/2007

# ¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional

Javier Alcalde

## Resumen

Este texto analiza el significado del proceso de negociación internacional iniciado a finales de febrero de 2007 en Oslo con el objetivo de prohibir las bombas de racimo en un período máximo de dos años. Asimismo, se examinan cuestiones relativas al liderazgo efectivo por parte de algunas ONG y de Noruega en un nuevo proceso de “nueva diplomacia” que imita el modelo del Proceso de Ottawa, cuyo resultado más palpable fue el tratado internacional que prohíbe las minas antipersona. Finalmente, se analizan argumentos a favor y en contra de este nuevo proceso fuera de los foros tradicionales multilaterales de desarme, concluyendo con un moderado optimismo acerca de las posibilidades de que a finales de 2008 tengamos un tratado internacional que se ocupe de forma efectiva de los efectos humanitarios causados por las bombas de racimo.

## Introducción

Las bombas de racimo producen efectos discriminados y desproporcionados al daño que pretenden causar, por lo que su uso sería constitutivo de violación del Derecho Humanitario Internacional. En primer lugar, sus efectos se diseminan por una zona de gran amplitud, por lo que el delimitar su daño a un objetivo concreto resulta muy difícil. Es por ello que cuando estas armas son usadas cerca de la población civil constituyen casi con total seguridad una forma de ataque indiscriminado, pues en una zona de gran tamaño no es posible distinguir entre objetivos civiles y militares. Por otro lado, parte de las municiones que se desprenden o fragmentan de cada “racimo” no llegan a explotar, convirtiéndose en una suerte de minas antipersona, con un peligro evidente para los habitantes del lugar incluso después de acabado el conflicto armado. De hecho, la mayoría de las víctimas por los efectos de las bombas de racimo identificadas hasta la fecha son civiles y, en una proporción mayor que en cualquier otro tipo de arma conocida, niños.

Se trata de un tema que ha suscitado el interés de las organizaciones de cooperación que trabajan en el terreno, en lugares como el Líbano, Kosovo y Camboya. Recientemente, una serie de países donantes de ayuda al desarrollo, encabezados por Noruega, ha destacado el vínculo que existe entre el uso de este arma y las dificultades para el desarrollo en las comunidades afectadas. Ante las noticias que continúan llegando del uso de las bombas de racimo por Israel y la parálisis del foro tradicional de desarme para discutir sobre este tipo de armamento, la Convención sobre Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés<sup>1</sup>), el país escandinavo organizó una conferencia internacional a finales del mes de febrero de 2007 para impulsar un proceso más rápido y efectivo que trate específicamente el asunto de las bombas de racimo.

La CCW se ha revelado en otras ocasiones como un proceso excesivamente lento, burocrático e ineficaz. Por ejemplo, en una anterior conferencia de revisión de la citada convención (1995-1996) la ausencia de resultados concretos provocó la reacción de Canadá, que, junto con la ICBL (red internacional de ONG contra las minas antipersona), organizó el llamado Proceso de Ottawa, más rápido, participativo y efectivo y que concluyó con el tratado de 1997 que prohíbe las minas antipersona, el cual ha sido ya firmado por más de 150 países. Esta decisión se ha revelado muy acertada también desde un punto de vista estratégico, ya que ha otorgado a Canadá un prestigio internacional en el campo de las negociaciones internacionales y no solo de desarme, dotándole de una posición de liderazgo poco habitual en un país que no es una gran potencia. En síntesis, Noruega pretende jugar en este caso un papel de trascendencia similar al de Canadá en el caso de las

---

1 El nombre completo en inglés es *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*. En castellano, “Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados”. El Protocolo V de dicha Convención, aprobado en 2003, se ocupa únicamente de los efectos posconflicto del uso de las bombas racimo y carece de efectos retroactivos, por lo que es considerado como insuficiente por los partidarios del Proceso de Oslo.

minas antipersona.

También las ONG en este tema, como hicieron en el tema de las minas antipersona, han conseguido situar un problema humanitario en la agenda de la seguridad internacional. Agrupadas en la Coalición contra las Municiones de Racimo (CMC, por sus siglas en inglés), han llevado a cabo una estrategia de sensibilización pública efectiva, diseminando datos y mensajes concretos a través de los medios de comunicación. La evolución de la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil desde posiciones más cercanas a una mera regulación de las municiones de racimo hasta la prohibición que se busca en la actualidad ha conseguido influir a las delegaciones gubernamentales, una parte de las cuáles habría formado un frente común para acelerar el proceso de negociaciones.

Así, pues, desde finales de febrero de 2007 un nuevo proceso de desarme internacional parece haber tomado vuelo a partir de la conferencia en Oslo. Tres acontecimientos han tenido lugar durante los mismos días en la capital noruega, conformando la semana de acción contra las bombas de racimo. En primer lugar, el foro social de las ONG en torno a la CMC, que contó con la participación de dos ministros del Gobierno noruego, la Premio Nobel Jody Williams y una intensa cobertura de prensa. En segundo lugar, la reunión gubernamental que congregó a diplomáticos de alto rango de 49 países en un hotel en una colina cercana. Finalmente, en el edificio contiguo, tuvo lugar una serie de talleres informativos para ONG. El resultado ha sido una declaración firmada por 46 países que señala el fin de 2008 como fecha límite para tener un tratado legalmente vinculante que prohíba las bombas de racimo.

### **Minas antipersona, bombas de racimo y procesos de “nueva diplomacia”**

#### *Las minas antipersona y las bombas de racimo:<sup>2</sup> similitudes y diferencias*

Existen numerosas semejanzas entre los dos casos. Aparte de aspectos meramente técnicos, como el hecho de que tanto las submuniciones como las minas pueden ser antipersona y antivehículos, existen factores de mayor trascendencia. Así, ambas armas producen efectos socio-económicos en las comunidades afectadas que van más allá de los efectos puramente humanitarios; en ambos casos existen importantes coaliciones de ONG que apoyan la causa; y en ambos casos se ha optado por procesos de diplomacia no tradicional en las negociaciones.

Sin embargo, dos diferencias afectan estos procesos para la creación de nuevas normas internacionales. En primer lugar, en el caso de las minas antipersona, se trata de un arma con una utilidad militar manifiestamente baja y, hasta cierto punto, desfasada tecnológicamente. Pese a ser algo reconocido incluso por numerosos miembros de distintos cuerpos militares, ello no siempre fue así y, de hecho, los debates acerca de la utilidad militar de las minas antipersona centraron las negociaciones internacionales sobre este tema hasta mediados de la década de los 90, cuando distintos estudios mostraron la desproporción entre las consecuencias a nivel humanitario del uso de este arma y sus (reducidas) ventajas militares. Entre ellos, un seminario organizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) sirvió para reunir a expertos civiles y militares, cuyos resultados avalaban la prohibición de dicha arma. Curiosamente, la siguiente reunión en el plan de acción contra las bombas de racimo será una reunión de expertos para tratar el tema de la utilidad militar de las bombas de racimo, que tendrá lugar el próximo mes de abril de 2007 en la localidad suiza de Montreux.

En segundo lugar, en el caso de las minas antipersona la crisis humanitaria era algo más evidente y había alcanzado unas proporciones mayores que en el caso de las bombas de racimo. Sin embargo, y pese a que las bombas de racimo han matado y herido a miles de personas en las últimas décadas, la principal catástrofe todavía no ha ocurrido y puede, por tanto, aún evitarse. Por este motivo, se trata sobre todo de un objetivo de prevención. Así, además de la limpieza de las áreas contaminadas y la asistencia a las víctimas de las bombas de racimo, el objetivo primordial sería la destrucción de los billones de submuniciones que se hallan almacenadas en arsenales de medio mundo y listas para ser usadas. En cualquier caso, y en términos estratégicos, de cara a la opinión pública es más difícil en este caso ofrecer una imagen de que estamos ante una crisis humanitaria que en el caso de las minas antipersona.

---

<sup>2</sup> Ambas expresiones, “bombas de racimo” y “municiones de racimo”, son usadas aquí indistintamente, aunque en ocasiones se restringe el uso de “bombas de racimo” a aquellas que son lanzadas desde el aire. Por su parte, cada munición está compuesta por una cantidad de “submuniciones” que se fragmentan y se dispersan en el momento del impacto.

Sin embargo, y a diferencia de las minas antipersona, debido a sus formas inusuales y a sus colores, las municiones de racimo que quedan sin explotar atraen la curiosidad de los niños y los padres, una vez se dan cuenta del riesgo que entrañan para sus hijos, intentan muchas veces moverlas y esconderlas. Por este motivo, en ocasiones se argumenta que se trata de un arma más peligrosa que las minas antipersona.

Finalmente, los vínculos entre ambos temas, minas antipersona y bombas de racimo, son también frecuentes entre los propios actores que deben tratar con estos asuntos, tanto diplomáticos como activistas. Así, algunos de los miembros de la CMC son secciones nacionales de la ICBL (como la de Camboya, la de Japón y la de Afganistán). De hecho, el mismo despacho de la CMC se encuentra en las oficinas de Landmine Action, en el Reino Unido, organización líder en la lucha contra las minas antipersona. Uno de los máximos donantes de Landmine Action, el Fondo para la memoria de Diana, Princesa de Gales, es también principal donante de la CMC. Y existen organizaciones como Human Rights Watch que se hallan en los Comités Ejecutivos de la ICBL y de la CMC. Finalmente, en ambos procesos hayamos algunos países como Bélgica y, particularmente, Noruega, que han apostado por liderar las negociaciones.

#### *Una superpotencia humanitaria*

En Noruega, los grupos de interés y las asociaciones voluntarias desempeñan un papel particular en la sociedad, incluyendo algunas ONG con recursos financieros para llevar a cabo numerosos proyectos de desarrollo, a la vez que campañas de sensibilización y presión política. Además, muchas de las ONG noruegas en el campo del desarrollo mantienen estrechas relaciones con el Gobierno y con el partido Laborista, como parte de uno de los sistemas corporativistas y “consociacionales” más consolidados del Norte de Europa. Además, la implicación en operaciones de mantenimiento de la paz en Noruega ha sido tradicionalmente vista como un modo para obtener altos réditos políticos en áreas de “baja política”.

Noruega posee una tradición humanitaria ligada al trabajo misionero protestante. En este sentido, una característica central en la política internacional de Noruega en las últimas décadas ha sido la promoción de valores humanitarios: la contribución a la ayuda al desarrollo, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la efectividad de las instituciones internacionales. Y ello no solo por su compromiso con las normas internacionales, sino también por autointerés. Así, es en interés de un país pequeño como Noruega apoyar el papel de la ONU y su capacidad para garantizar un grado mínimo de paz y orden en las relaciones internacionales. Es de destacar, en este sentido, los esfuerzos para conseguir unos acuerdos de Paz entre Israel y Palestina en 1993.

Por otro lado, el número de personas en los distintos departamentos del Gobierno noruego que provienen del tejido asociativo es el más alto de Europa Occidental. Dos ejemplos: en 1990 llegó al cargo de consejero del ministro de Asuntos Exteriores (y posteriormente al de ministro adjunto de Asuntos Exteriores) Jan Engeland (quien previamente había presidido la sección noruega de Amnistía internacional y trabajado también para el Comité Internacional de la Cruz Roja), persona que resultaría clave en el papel de liderazgo que ejerció Noruega en las negociaciones para prohibir las minas antipersona que tuvieron lugar en la década de los 90 y actualmente secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios (cargo que ocupó durante la crisis del Líbano en 2006). En segundo lugar, desde 2005 el nuevo ministro de Asuntos Exteriores es Jonas Gahr Store, antiguo secretario general de la Cruz Roja noruega. Él fue el encargado de iniciar los discursos institucionales en el Foro de la Sociedad civil de Oslo sobre los efectos humanitarios de las bombas de racimo el pasado mes de febrero.

A la luz de las características de la cultura política del país escandinavo, la Iniciativa Noruega para llevar a cabo un proceso alternativo en la negociación sobre las bombas de racimo podría entenderse como parte de un renovado esfuerzo por incrementar la influencia de Noruega en el mundo.<sup>3</sup> De hecho, esta iniciativa se integraría en un nuevo programa lanzado en 2003 por Noruega con el objetivo de crear una marca distintiva de Noruega a nivel internacional, como respuesta a los resultados de estudios que mostraban la falta de conocimiento del país escandinavo entre el público extranjero. En otras palabras, mientras países como

---

3 Para los propósitos de este texto, los términos “Proceso de Oslo” e “Iniciativa Noruega” son intercambiables.

EEUU, China, el Reino Unido y Francia se preocupan por mejorar su imagen, “el principal problema de la diplomacia pública de Noruega es la invisibilidad”.<sup>4</sup>

Basada en su tradición y ventaja comparativa en el campo del desarrollo, el mantenimiento y la construcción de la paz, la “marca” central que surgió desde un estudio académico de la diplomacia pública en Noruega fue la de “superpotencia humanitaria”:

“Noruega puede ser únicamente el país número 115 en términos de tamaño, pero está liderando el mundo como potencia humanitaria, superando a todos los demás países en términos de su contribución a la ayuda al desarrollo, su rol en las operaciones y en los procesos de paz y su compromiso para desarrollar nuevos tipos de gobernanza global”.<sup>5</sup>

En aras de plasmar en instrumentos legales concretos estos principios, compartidos por un conjunto de pequeños y medianos países, Noruega es uno de los artífices de la red de seguridad humana, que intenta reproducir el modelo de “nueva diplomacia” del Proceso de Ottawa a otras áreas afines, como la lucha contra los niños soldado, por la corte penal internacional, contra la proliferación de las armas ligeras o contra el uso de las bombas de racimo.<sup>6</sup>

#### *La “Nueva diplomacia”, 10 años después*

Tras el éxito de la campaña contra las minas antipersona en 1997, otras iniciativas surgidas de la colaboración efectiva entre la sociedad civil y un conjunto de pequeños y medianos países han intentado reproducir las condiciones del Proceso de Ottawa, con resultados dispares, pero en ningún caso al nivel del tratado que prohibió las minas antipersona hace ya 10 años. Los problemas a los que se enfrentan la red de ONG contra la proliferación de armas ligeras y el grupo de Estados que la apoya sirven de ilustración a este respecto.<sup>7</sup>

Que la Iniciativa Noruega debe bastante a la herencia de las minas antipersona es un hecho reconocido por activistas y diplomáticos. Empezando por uno de los padres de la iniciativa, Steffen Kongstad, jefe de la delegación noruega en la Conferencia de Oslo de febrero de 2007, era el embajador de Noruega en la misión permanente de la ONU en Ginebra y el jefe de la delegación negociadora en la CCW en los años 90 y tuvo un papel protagonista en el Proceso de Ottawa. De hecho, se ha comentado en más de una ocasión que el tratado de Ottawa debería ser en justicia conocido como tratado de Oslo, en referencia a que el grueso de las negociaciones que permitieron firmar el tratado en la capital canadiense tuvo lugar en la capital noruega. El caso de las bombas de racimo ofrece una nueva oportunidad para el protagonismo internacional del país escandinavo, más aún cuando Suecia, su vecino y competidor en este ámbito de la esfera internacional, había mostrado atisbos de liderazgo en la última conferencia de la CCW en noviembre de 2006. En este sentido, es significativo que Canadá mencionase explícitamente el “Proceso de Oslo” para referirse a la Iniciativa Noruega, en el momento de apoyar la declaración final de la Conferencia de Oslo.

Como hemos visto, existen numerosas razones por las que Noruega está dispuesta a sufragar gran parte de los costes que se deriven de este proceso y prueba de ello son los recursos puestos a disposición de la organización de la conferencia de Oslo. Organización y precisión escandinava, orientada a crear un ambiente relajado de trabajo y colaboración entre los diplomáticos. En el lujoso hotel Moria Soria, en lo alto de una nevada colina cercana a la capital noruega, ante una intensa tormenta de nieve, los diplomáticos estuvieron alojados durante dos días, aislados del mundo exterior. Si tenemos en cuenta que el horario oficial de las reuniones acababa a las 5 de la tarde, cabe suponer que los diplomáticos (e invitados especiales) disponían de unas cuantas horas de margen para conocerse y entablar relaciones, si no de amistad, sí de buen trato personal.<sup>8</sup> Evitando juicios ingenuos, no se argumenta aquí que fuera este el factor clave del éxito de la

---

4 Véase Mark Leonard y Andrew Small, *Norwegian Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2003, [http://www.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10\\_018.pdf](http://www.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10_018.pdf).

5 Véase Leonard & Small, *op. cit.*, p. 34.

6 Véase <http://www.humansecuritynetwork.org>.

7 Véase Javier Alcalde, “Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la conferencia de revisión de la ONU”, ARI nº 82/2006, Real Instituto Elcano, 18/VII/2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1014.asp>.

8 Entre los invitados especiales cabe destacar la presencia de personas que tradicionalmente han jugado papeles de mediación “en la sombra”, como los representantes de la Campaña Internacional contra las Minas Antipersona (ICBL, por sus siglas en inglés).

Conferencia. Por el contrario, se quiere enfatizar el clima que ha caracterizado a la Conferencia como un aspecto *facilitador* del entendimiento.

El hecho de que tanto la reunión gubernamental como la de las ONG tuvieran lugar en el mismo espacio ejerció, qué duda cabe, una influencia a la hora del trabajo de *lobbying* que las ONG han podido realizar con los Gobiernos durante estos días. De hecho, ambas eran reuniones abiertas, por lo que muchos asistentes alternaban una y otra sala para participar de los eventos que más les interesaban.

Se trata, pues, de un ejemplo de lo que desde la década de los 90 se conoce como “nueva diplomacia” y que se caracteriza por procesos de negociación multilaterales y abiertos, con reglas flexibles y con un papel protagonista de la sociedad civil, donde el liderazgo de una serie de países con ideas e intereses comunes impulsa procesos alternativos de negociación ante la parálisis generalizada de los foros tradicionales, en muchos casos debido a la regla de la unanimidad requerida para la toma de decisiones. Así fue el Proceso de Ottawa y así pretende ser el Proceso de Oslo. En este sentido, la reunión ha sido caracterizada por una estrecha colaboración entre la CMC y el Gobierno noruego, con un intercambio constante de información, más fluido incluso que con algunos de los países asistentes a la reunión. De hecho, al empezar el último día de la conferencia y antes incluso de que los delegados gubernamentales la tuviesen en su poder, las ONG distribuían en su reunión matinal una copia del borrador de la declaración final.

Por otro lado, la participación de los Estados en este tipo de procesos se rige por procedimientos de autoselección. Es decir, solo acuden a las reuniones aquellos que han mostrado una voluntad de tomar acciones para tratar el problema de una forma efectiva. En otras palabras, aquellos que aceptan de partida una serie de principios, más concretos a medida que avanza el proceso. Así, cabe esperar que para la segunda etapa del proceso de negociación contra los efectos humanitarios causados por las bombas de racimo, los países asistentes a la reunión de Lima en el próximo mes de mayo de 2007 deberán asumir una serie de compromisos de partida, más concretos que el texto ambiguo y abierto aprobado en Oslo. Por un lado, ello resulta fundamental para evitar toparse con la posición negativa de algunos países que frecuentemente entorpecen e incluso llegan a bloquear las negociaciones en los foros tradicionales. De hecho, uno de los puntos destacados en la reunión de las ONG para hacer un “estado de la cuestión” después del primer día de la conferencia gubernamental fue que “ningún país había hablado explícitamente en contra del Proceso de Oslo durante sus intervenciones”, sino que se limitaban a subrayar las sinergias con el proceso de la CCW. Por otro, ello obliga a los Estados y a sus representantes a elegir entre estar en el grupo de países que efectivamente negociará un nuevo proceso de desarme internacional o quedarse fuera; es decir, les obliga a tomar partido públicamente, de modo que posteriormente su comportamiento puede ser controlado para comprobar que efectivamente éste tiene lugar de acuerdo a lo declarado.

Finalmente, cabe señalar que a diferencia de otro tipo de negociaciones en los que la traducción a distintas lenguas ralentiza y burocratiza todo el proceso, en Oslo el único idioma de trabajo fue el inglés, sin servicio de traducción simultánea en ningún momento. Si en ocasiones se había achacado parte del fracaso de algunas conferencias de desarme al hecho de que el grueso de las negociaciones se había producido en inglés y en ausencia de traductores, el resultado de la primera reunión de la Iniciativa Noruega contradice los argumentos que señalan como un elemento necesario para el éxito de este tipo de procesos el evitar que sectores no anglófonos se sientan marginados de las negociaciones.<sup>9</sup>

### **El papel de las ONG en el proceso de negociación para prohibir las bombas de racimo**

En el campo del desarme, la sociedad civil ha sido tradicionalmente más efectiva a nivel nacional que a nivel internacional. Una notable excepción la hallamos en la ICBL. En 1997 las ONG agrupadas en la Campaña Internacional Contra las Minas Antipersona (ICBL, por sus siglas en inglés) obtuvieron el Premio Nobel de

---

Particularmente, Jody Williams y Stephen Goose, David Atwood (director de la Oficina de Ginebra de los Cuáqueros en la ONU y pieza clave en los procesos negociadores en minas antipersona y armas ligeras), Patrick McCarthy (Coordinador del Foro de Ginebra, mecanismo informal de reunión e información particularmente activo en el tema de las armas ligeras), junto a algunos miembros de UNIDIR (quienes analizan regularmente las negociaciones internacionales en el campo del desarme) y Astrid Honeyman (directora ejecutiva del Fondo por la Memoria de Diana, Princesa de Gales, una de las instituciones que más recursos dona a las causas de las minas antipersona y las bombas de racimo).

<sup>9</sup> Véase Alcalde (2006a).

la Paz por su trabajo de sensibilización y presión política que condujo al tratado internacional que prohíbe las minas antipersona. Una década después, muchas de esas ONG y otras nuevas, agrupadas en la coalición contra las municiones de racimo (CMC, por sus siglas en inglés), están asumiendo un papel de magnitud similar en el proceso de negociación para prohibir las bombas de racimo.

#### *El nacimiento de una coalición internacional*

La Coalición Contra las Municiones de Racimo se fundó en La Haya en noviembre de 2003. El documento fundacional hacía una llamada a los Estados para que adquiriesen una responsabilidad especial para la limpieza de los artefactos explosivos dejados tras de sí por los conflictos armados, conocidos en la literatura como “restos explosivos de guerra” (REG). En aquel momento existía la percepción de que la CMC debía ser una “campana internacional contra (todos) los REG”, no sólo contra las municiones de racimo; el argumento era que la CMC debía llenar el hueco dejado por la ICBL, que no incluye las submuniciones en su mandato.

El lanzamiento de la CMC coincidió con las fechas previas a la reunión gubernamental de la CCW en 2003. Allí se adoptó el protocolo V de la CCW, que trata sobre REG. A pesar de la presión de organizaciones como el CICR, Landmine Action, UNMAS y Human Rights Watch (HRW), el resultado fue un documento bastante débil respecto a las pretensiones iniciales. Así, el texto del protocolo contiene numerosas advertencias, los anexos técnicos no son vinculantes legalmente, el protocolo no es retroactivo y las municiones de racimo no reciben un tratamiento específico.<sup>10</sup>

Como consecuencia de la adopción del Protocolo V, el enfoque de la CMC empezó a cambiar. El hecho de que los Estados mostrasen voluntad de afrontar el problema de los REG en términos generales, mientras defendían el derecho a usar las grandes cantidades de municiones de racimo que mantenían en sus arsenales, convenció a las ONG para centrarse en obtener una respuesta específica a los problemas causados por las bombas de racimo (véase Nash, 2006).

Además, la experiencia de otras campañas humanitarias de presión pública sugería que un mensaje claro y concreto, como “stop al uso de las municiones de racimo” era esencial para el éxito de la campaña. Así pues, el objetivo de la CMC quedó delimitado a los problemas específicos de las municiones de racimo: el problema de la extensión del área de sus efectos y el de la existencia de REG. Desde el final de 2004, los documentos de la CMC explicitan ya claramente esta idea.

#### *¿Regulación o prohibición? Evolución de distintas perspectivas hacia una posición común*

Respecto a cómo enfocar la solución de estos problemas, existían y existen, a grandes rasgos, dos perspectivas distintas: prohibirlas o definir estrictos requisitos respecto a su uso. Sin embargo, algunos investigadores han señalado que la diferencia entre regulación y prohibición es una distinción artificial, ya que lo que se denomina “prohibición” desde un punto de vista, puede ser entendido como “regulación” desde otro.<sup>11</sup> Por otro lado, la elección entre prohibición y restricción depende parcialmente de la definición de lo que debe ser prohibido o restringido. Hasta ahora, la propuesta de definición que ha provocado más discusión ha sido la presentada por Alemania durante una de las sesiones del Grupo de Trabajo de la CCW sobre municiones de racimo.<sup>12</sup>

---

10 Para una interpretación más optimista de las posibilidades del Protocolo V, véase “Restos explosivos de guerra”, el trabajo de Gustavo Laurie, coordinador de UNMAS. Respecto al proceso de negociación, Laurie señala que “el enfoque pragmático de los negociadores, el hábil liderazgo del Coordinador y sobre todo la honda inspiración humanitaria de los trabajos, promovida fundamentalmente por el CICR, permitieron concluir las negociaciones del Protocolo V de manera rápida y efectiva” (Laurie, 2007, p. 45).

11 Entrevista con Brian Ruppert, de la Universidad de Exeter, Oslo, 22/II/2006.

12 El texto de la definición traducido al castellano es el siguiente:

- (a) Son municiones de racimo aquellas municiones que contienen submuniciones con explosivos. Son armas que se lanzan y están diseñadas para detonar en el momento del impacto con una distribución estadística en un área predefinida.
- (b) La proyección de municiones de racimo incluye municiones de artillería, de misiles o lanzadas desde aviones.
- (c) Las municiones de racimo se caracterizan por una falta de capacidad de detección de objetivos autónomos y, frecuentemente, por la existencia de un elevado número de peligrosos artefactos sin explotar que suponen serias amenazas humanitarias después de su uso.
- (d) El término “municiones de racimo” no cubre municiones de fuego directo, munición de llamarada y humo, munición

En cualquier caso, organizaciones de derechos humanos como HRW, basándose en una lectura rigurosa del Derecho Internacional Humanitario (DIH), llevan proponiendo desde hace casi 10 años una moratoria en el uso de municiones de racimo y una serie de reformas respecto a la prohibición de usar este tipo de armamento cerca de áreas pobladas y de aquellas municiones de racimo no equipadas con mecanismos de autodestrucción o autoneutralización.<sup>13</sup> Por el contrario, otras organizaciones como Handicap International y el Comité Central Menonita participan de la CMC a partir de la experiencia de sus equipos en áreas afectadas por municiones de racimo. Confrontándose a diario con los efectos de estas armas, su propuesta es la de prohibir totalmente su uso, argumentando que el llevar a cabo únicamente reformas limitadas no sería suficiente para evitar que se produzcan más víctimas. Finalmente, una posición intermedia es la mantenida por Norwegian People's Aid, entidad coorganizadora de la semana de acción contra las bombas de racimo en Oslo y partidaria de una prohibición de algunas municiones de racimo. Es decir, acepta restricciones a la prohibición, siempre y cuando se trate de tipos concretos de armas, cuyo uso no suponga una preocupación humanitaria. En cualquier caso, su posición está más cerca de la prohibición que de la regulación.

Hasta mediados de 2006, la posición colectiva de la CMC se aproximaba a la mantenida por HRW. De hecho, el coordinador de la CMC señalaba entonces: "parece que la falta de apoyo público para la prohibición nos está conduciendo hacia un régimen de regulación de las municiones de racimo, que limite su uso en áreas pobladas y el uso de ciertos tipos de municiones con altas tasas de error" (Nash, 2006).

Sin embargo, varios factores han afectado la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, la cual ha ido evolucionando progresivamente hacia posiciones más cercanas a la prohibición. El primer punto de inflexión lo hallamos en el éxito de la campaña nacional belga. La legislación que prohíbe las municiones de racimo en Bélgica entró en vigor el 9 de junio de 2006.<sup>14</sup> A raíz de este hecho, organizaciones influyentes en este ámbito, como Landmine Action en el Reino Unido, decidieron modificar su posición. Así, a pesar de que previamente habían abogado por una moratoria nacional, recientemente han pasado a pedir una prohibición de las bombas de racimo en el Reino Unido, subrayando precisamente el ejemplo de Bélgica.

En segundo lugar, la correlación de fuerzas dentro de la CMC se ha modificado, con la entrada de nuevas organizaciones en su comité ejecutivo. Entre ellas, Norwegian People's Aid, lo que ha propiciado que ganasen más peso los partidarios de la prohibición.

Esta diversidad de opiniones en el seno de las organizaciones de la sociedad civil, si bien aumenta la democracia interna del movimiento, ha sido percibida en algunas ocasiones como un signo de debilidad. En este sentido, los oponentes a una nueva regulación sobre municiones de racimo han intentado enfatizar las diferencias entre las ONG parte de la CMC como argumento en contra de una acción efectiva contra las bombas de racimo.<sup>15</sup> Las ONG, conscientes de ello, han intentado, particularmente tras la Conferencia de Oslo de febrero de 2006, unificar su mensaje, espoleadas por el optimismo reinante durante y después de la declaración final. Así pues, el objetivo actual de la CMC es la prohibición total de las bombas de racimo, aunque las excepciones de la ley nacional belga no son vistas como una amenaza a esta idea.<sup>16</sup>

En cualquier caso, las ONG están incorporando en sus equipos más personas dedicadas exclusivamente a las municiones de racimo y más informes sobre investigación en bombas de racimo han sido publicados en 2006. También la CMC esta ampliando cualitativa y cuantitativamente sus miembros, desde miembros de la ICBL a grupos pacifistas, por los derechos humanos y humanitarios. También está mejorando e incrementando sus relaciones con ONG de países afectados. En definitiva, la CMC ha desarrollado una estrategia común para sus esfuerzos internacionales, centrada en una mayor exposición pública del problema

---

equipada con sensores y capacidad de detección de objetivos autónomos, submunición sin explosivos y minas antipersona.

13 Véase HRW (1999).

14 La prohibición permite dos excepciones. Por un lado, armas que no contienen submuniciones explosivas y que están diseñadas para crear humo o luces; por otro, armas que contienen submuniciones con mecanismos individuales que van directamente al objetivo y que, por tanto, no dejan REG. Estas excepciones serían aceptables para la CMC en un futuro tratado internacional. A este respecto, véase CMC (2007).

15 Evidencia de este tipo de reacción ha sido recogida por parte de Handicap International respecto a los representantes de la industria armamentística belga. Véase al respecto Nash (2006, p. 37).

16 Véase CMC (2007).



y una creciente interrelación con aquellas instancias encargadas de tomar decisiones a nivel nacional, especialmente parlamentarios, para obtener medidas coordinadas a nivel nacional.<sup>17</sup>

A nivel internacional, el enfoque de la CMC ha ido siempre más allá de la CCW. De hecho, se argumentaba ya hace un año que quizá el resultado óptimo de la Conferencia de Revisión de la CCW sería un fracaso claro, lo cuál ofrecería la posibilidad de relanzar nuevos esfuerzos para tratar el tema fuera de las salas de conferencias de la ONU (Nash, 2006, p. 42).

#### *El “marketing” de la campaña humanitaria*

En este tipo de campañas, resulta fundamental transmitir mensajes concretos, claros, simples y que sean comprensibles por distintas audiencias. Para ello, es esencial que quienes los expresen sean percibidos como individuos creíbles, con alta legitimidad. Esta estrategia de pocos mensajes, muy repetidos y cuidadosamente repartidos entre distintas personalidades ha sido muy efectiva en Oslo. Así, tras el foro de la sociedad civil para hacer visible las consecuencias humanitarias del uso de las bombas de racimo que tuvo lugar el 1 de febrero de 2006 en el Nobel Peace Centre de Oslo, se consiguió transmitir de forma efectiva la urgencia y magnitud del problema, así como sus posibilidades de solución.

**Tabla 1. Mensajes repetidos durante la semana de acción contra las bombas de racimo (Oslo, 21-23/II/2006)**

<b>Texto de los mensajes</b>	<b>Principales personalidades que los han subrayado en sus discursos<sup>18</sup></b>
Las municiones de racimo están fuera de control	Steve Goose, Eric Solheim, Peter Batchelor, Thomas Nash
Esta semana es el principio de la solución	Steve Goose, Per Nergaard, Thomas Nash, Erik Solheim
Hay que negociar en un foro que supere la <i>tiranía del consenso</i>	Jody Williams, Steve Goose, Thomas Nash
No hay que proteger a las bombas de racimo, sino a la población civil. Sobre todo a los niños	Jody Williams, Reuben Nogueira McCarthy, Peter Batchelor, Jean-Baptiste Richardier
En los arsenales de los países hay billones de submuniciones	Mark Hiznay, Kevin Bryant, Thomas Nash
Las municiones de racimo son potencialmente mucho más destructivas que las minas antipersona	Mark Hiznay, Thomas Nash, Reuben Nogueira McCarthy, Habbouba Aoun, Kevin Bryant
Esto es urgente. Hay que evitar otra crisis humanitaria “ <i>Just do it</i> ”	Erik Solheim, Jody Williams, Peter Batchelor, Thomas Nash, Steve Goose, Per Nergaard, Erik Solheim.
Mejoras técnicas son suficientes para atajar el problema	Grethe Østern, Kevin Bryant, Colin King
Se trata de un problema humanitario y para el desarrollo	Erik Solheim, Jody Williams, Jean-Baptiste Richardier, Peter Batchelor, Grethe Østern
Su uso es contrario al derecho internacional humanitario	Steve Goose, Louis Maresca

El encargado de presentar la Iniciativa Noruega fue el ministro noruego para el Desarrollo Internacional y lo hizo citando el famoso eslogan de la firma “Nike”. Tras recordar otros ejemplos de acciones colectivas exitosas por parte de la sociedad civil, como la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica, el movimiento por los derechos civiles de la población afroamericana en EEUU o incluso la abolición del esclavismo, Erik Solheim apeló al célebre mensaje de la marca deportiva para ilustrar la idea de que lo único que cabía hacer para prohibir las municiones de racimo era precisamente eso: hacerlo.

Junto con estos mensajes, una serie de estadísticas fueron distribuidas a los diplomáticos y a los medios de comunicación presentes en Oslo, “humanizadas” por la presencia de supervivientes como Branislav Kapetanovic o Gita Jovic, heridos por la explosión de municiones de racimo lanzadas durante el conflicto de

<sup>17</sup> Seminarios para informar a parlamentarios europeos han tenido lugar ya en Copenhague (marzo de 2004), Roma (octubre de 2004), París (octubre de 2005), Estocolmo (mayo de 2006) y Viena (julio de 2006).

<sup>18</sup> Steve Goose es director ejecutivo de la división de armamentos de HRW y codirector del comité ejecutivo de la CMC; Jody Williams es ex coordinadora de la ICBL y laureada con el Premio Nobel de la Paz en 1997; Erik Solheim es ministro noruego de Desarrollo Internacional; Jean-Baptiste Richardier es director general de Handicap International; Per Nergaard es jefe de la unidad de acción antiminas de Norwegian People’s Aid; Reuben Nogueira McCarthy es jefe de programas del equipo de minas antipersona y armas ligeras de UNICEF; Habbouba Aoun es Coordinadora del Centro de recursos sobre minas antipersona de la Universidad de Alamand, Líbano; Grethe Østern es experta en bombas racimo de la unidad antiminas de Norwegian People’s Aid y codirectora del comité ejecutivo de la CMC; Colin King es miembro de Jane’s Defence y experto en desminado y acción antiminas; Mark Hiznay es Investigador de HRW; Kevin Bryant es especialista en limpieza de REG de Handicap International; Louis Maresca es Consejero Legal del ICRC; Peter Batchelor es de la unidad de crisis del PNUD; y Thomas Nash es coordinador de CMC.

Kosovo. En este sentido cabe interpretar la apasionada intervención de Jody Williams, quién explicó con extrema crudeza los aspectos humanitarios derivados del uso de las bombas de racimo en el Sudán. Algunos datos más generales son los siguientes:

**Tabla 2. Algunas estadísticas sobre el impacto humanitario posconflicto de las bombas de racimo**

Al menos 234.123 submuniciones fueron usadas en Kosovo.
Al menos 8.345 submuniciones fueron lanzadas en Kosovo sin un objetivo claro.
En Kosovo el 32% de las víctimas murieron (en comparación con un 8% de las víctimas por minas antipersona).
En Kosovo el 97% de las víctimas son hombres.
La edad media de las víctimas en Kosovo es de 20 años, con un 67% menor de 19 años.
En términos generales, el 98% del total de víctimas conocidas por la explosión de REG de bombas racimo son civiles.
En términos generales, el 27% del total de víctimas conocidas por la explosión de REG de bombas de racimo son niños.

Fuentes: Handicap International (2006), Human Rights Watch (1999), Landmine Action (2000) y Moyes (2007).

La Tabla 2 muestra datos sobre el impacto humanitario del uso de las bombas de racimo en Kosovo, que continúa siete años después del conflicto, a pesar de que éste fue reducido por una de las mayores operaciones humanitarias de la historia, incluyendo uno de los proyectos de acción antiminas con más recursos. No obstante, los datos más impactantes de esta Tabla son probablemente los globales. Es decir, el 98% del total de víctimas conocidas en el mundo por la explosión de REG de bombas de racimo son civiles y el 27% niños.

#### *“Gracias Israel”*

A la hora de transmitir la existencia de una crisis humanitaria, es importante el vincularla con un evento actual. En este caso y de forma paradójica, el bombardeo del Líbano ha acabado ayudando a la causa de la lucha contra las bombas de racimo. En este sentido, Jody Williams empezaba una parte de su discurso del día 21 ante ONG, representantes de Gobiernos y prensa agradeciendo irónicamente el uso que ha hecho Israel de las bombas de racimo: *“Thanks Israel”*. Y es que los acontecimientos del sur del Líbano en verano de 2006 han tenido sin duda una relevancia extraordinaria.<sup>19</sup>

La cobertura mediática ha sido muy intensa, incluso varios meses después del fin de la guerra, debido precisamente a las dificultades de las tareas de limpieza y desminado de la zona, y los problemas socioeconómicos para las comunidades de las zonas afectadas, derivados de la presencia de artefactos y municiones sin explotar. Particularmente, el dato más citado ha sido que seis meses después del alto el fuego en el Líbano, al menos 200 civiles han muerto o han sido heridos por la acción de municiones de bombas de racimo que permanecían sin explotar.<sup>20</sup>

Aplicando términos contrafactuales, podría incluso afirmarse que en caso de no haber existido, probablemente la conferencia de Oslo no hubiese tenido lugar. En cualquier caso, lo cierto es que los acontecimientos del Líbano han acelerado el proceso de negociación sobre las municiones de racimo.

#### *Aliados a la causa: “el mito, la leyenda”*

Entre las razones para el optimismo por parte de los partidarios del tratado, hay que destacar la presencia de importantes aliados en el proceso. Así, por primera vez, la Campaña Internacional Contra las Minas Antipersona (ICBL, por sus siglas en inglés), ha decidido implicarse a fondo en un asunto distinto de las minas antipersona. Siendo el caso más exitoso de coalición de ONG que ha obtenido un resultado político a nivel global, gozan de gran legitimidad ante los Gobiernos, las instituciones internacionales, la opinión pública, y las propias ONG del sector. Jody Williams, líder histórica de la ICBL y laureada con el Premio Nobel de la Paz en 1997 estuvo en Oslo,<sup>21</sup> así como muchos de los antiguos miembros de esta red de ONG

19 A este respecto, el coordinador de la CMC, Thomas Nash, señalaba el notable incremento de visitas a la página *web* de la coalición [www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org) a raíz de la crisis del Líbano (Nash, 2006, p. 40).

20 A modo de ejemplo, he aquí algunos artículos aparecidos en la prensa internacional durante la semana del 8-14/I/2007: “Norway to Help Serbia Remove NATO’s Cluster Bombs”, *Serbianna.com* (Serbia), 10/I/2007; “Huge Bomb Disposal Task Lies Ahead”, *Gisbone Herald* (Nueva Zelanda), 11/I/2007; “De-mining Official Expects South to be Clear of Cluster Bombs by Year’s End”, *The Daily Star* (Líbano), 11/I/2007; “Both Hizbullah and Israel ‘Broke Laws of War’”, *The Daily Star* (Líbano), 11/I/2007; “ATFL Campaign to Ban Cluster Bombs Endorsed by Ralph Nader”, *PRNewswire-USNewswire* (EEUU); “Lebanese Ban Political Talk to Get Back to Work”, *Sunday Telegraph* (Reino Unido), 14/I/2007.

21 Jody Williams es también la fundadora de la iniciativa de varias mujeres laureadas con el Premio Nobel de la Paz y que el 15 de noviembre de 2006 hizo un llamamiento a los Gobiernos para que empezasen a trabajar en un nuevo tratado internacional sobre

que se ha convertido en una organización en sí misma. Se trata de un caso insólito en este tipo de organizaciones, ya que con el tiempo ha llegado a ser una organización más importante incluso que sus miembros. La legitimidad y credibilidad que aportan individuos como Jody Williams y Stephen Goose, jefe del área de desarme de Human Rights Watch y persona clave en el proceso de Ottawa, que acabó en el tratado que prohibió las minas antipersona en 1997, queda reflejada en la forma como fueron presentados el día 21 ante muchos representantes de los Gobiernos, periodistas y de la sociedad civil: “el mito, la leyenda” viviente para el movimiento.

Por otro lado, la colaboración de ONG que habitualmente trabajan en otros ámbitos, como las armas ligeras, los derechos humanos o el desarrollo, ha dado aquí sus frutos. Este tipo de cooperación suele ser fundamental a la hora de dialogar con los diplomáticos, quienes acostumbran a ser los mismos en distintas negociaciones de un mismo sector, como el desarme. En Oslo, este apoyo se reveló esencial a la hora de influir a los Gobiernos, como en el caso del Reino Unido.<sup>22</sup>

También el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (CICR) estuvo en Oslo. La implicación de esta organización neutral y respetada por las distintas partes en los conflictos merece ser subrayada, al ser un hecho poco frecuente que esta organización exprese su apoyo claro a una campaña de este tipo. Sin embargo, el CICR viene señalando regularmente las preocupaciones humanitarias derivadas de las bombas de racimo desde su informe sobre Kosovo en 2000. El compromiso del CICR se plasma en la organización de la próxima reunión de expertos que tendrá lugar en el mes de abril de 2007, en la localidad suiza de Montreux para debatir la utilidad militar de este tipo de armamento.

Un importante aliado de las ONG y los países que colideran el proceso son algunos de los departamentos de la ONU. Muchos de ellos ya escribieron una declaración en 2003 pidiendo una moratoria en el uso de estas armas. Entre ellas, UNICEF, UNMAS, el PNUD y OCHA. También el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha realizado varias declaraciones enfatizando el problema humanitario y pidiendo a los Estados que incluyan este tema en la agenda de temas a tratar de forma prioritaria en la CCW.

Sin embargo, una parte de estos aliados ha mostrado su apoyo *sólo* una vez que el proceso estaba ya en marcha y sus posibilidades de éxito eran, por tanto, mayores. Es decir, una vez que Noruega había declarado al final de la Conferencia de Revisión de la CCW (noviembre de 2006) su intención de organizar la Conferencia de Oslo ya citada. Entre ellos, por ejemplo, la ICBL. Ausente en todo el proceso de creación de la CMC, no decidió hasta diciembre de 2006 formar parte activa de la CMC.<sup>23</sup> El resultado ha sido que la CMC ha aumentado notablemente su cobertura mediática, su legitimidad y sus relaciones con distintos sectores de la sociedad y la política internacional. Por ejemplo, en la Conferencia de Oslo se hallaban seis países que no son parte de la CCW, pero que mantienen estrechos vínculos con la ICBL.

Ello, si bien ha sido en cualquier caso aplaudido por parte de los partidarios del proceso de Oslo (“más vale tarde que nunca” o “sean cuales sean las razones, su participación es de gran ayuda”), resta parte de la credibilidad o la “autoridad moral” que tradicionalmente ha conformado el principal valor de la sociedad civil en este tipo de negociaciones.

### *Las ONG españolas*

La relación entre las ONG y el Gobierno español en el ámbito del desarme se ha caracterizado por una

---

bombas de racimo. El resto del grupo lo conforman Shirin Ebadi, Wangari Maathai, Rigoberta Mench Tum, Betty Williams y Mairead Corrigan Maguire.

<sup>22</sup> El Reino Unido argumentaba que debía haber un consenso en el tema de las definiciones para poder iniciar el proceso, justo lo opuesto de lo que había argumentado solo unos meses antes respecto al tratado de comercio de armas. En palabras de Richard Moyes, de Landmine Action: “El tratado contra el comercio de armas fue esta vez importante. Sobre todo porque el Reino Unido estaba usando argumentos opuestos a los que había usado en aquel foro. Oxfam y Amnistía Internacional estaban con nosotros y fueron capaces de recordárselo a los diplomáticos británicos. A pesar de que no habían estado implicados en este tipo de reuniones hasta Oslo, su perspectiva más amplia (y algunas relaciones personales) fueron muy útiles. También UNIDIR recordó la paradoja de la posición británica en su intervención”. Entrevista con Richard Moyes, 22/II/2007, Oslo.

<sup>23</sup> Entrevista con Kasia Derlicka, coordinadora de campañas y del tema de las municiones de racimo, 23/II/2007, Oslo. El texto concreto de la declaración señala que “la ICBL decide apoyar activamente el proceso internacional para prohibir las municiones de racimo; además, la ICBL entra a formar parte del comité ejecutivo de la CMC”.

tendencia creciente de colaboración y entendimiento tanto en lo que a intercambio de información se refiere, como a la participación conjunta en distintas reuniones y negociaciones internacionales, como por ejemplo en el caso de las armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, en el trámite parlamentario de la ley sobre comercio de armas que se discute en la actualidad ello no ha sido así, por lo que cabe esperar que las organizaciones de la sociedad civil a través de diversas ONG que llevan muchos años trabajando en estos temas volverán a alzar su voz y a pedir que la norma garantice la mayor transparencia y sea lo más estricta posible, incluyendo la prohibición sobre las bombas de racimo.<sup>24</sup>

En el campo del desarme, las ONG españolas fueron pioneras en pedir mayor transparencia con la campaña “hay secretos que matan” iniciada a mediados de la década de los 90, la cual logró un gran prestigio internacional y fue adaptada en varios países europeos con el lema *killling secrets*. Del mismo modo, han sido claves para el establecimiento en el ámbito de la Unión Europea del Código de Conducta en 1998, una de las mayores fuentes de inspiración del futuro tratado internacional sobre transferencias de armas, proceso que se inició formalmente con la resolución de la Asamblea General de la ONU del 26 de octubre de 2006.<sup>25</sup> Así, organizaciones como Intermón Oxfam, Greenpeace España, Amnistía Internacional, Fundació per la Pau – como representante de la red internacional de ONG contra la proliferación de armas ligeras– y Moviment per la Pau –como representante de la campaña internacional contra las minas antipersona– siguen trabajando en estos temas y poseen una amplia experiencia que podría ayudar a mejorar el futuro texto de la ley. En este sentido, Greenpeace España lanzó una campaña nacional para prohibir las bombas de racimo en España en diciembre de 2006 que ha tenido un cierto eco a nivel mediático. También Fundació per la Pau y Moviment per la Pau forman parte de la CMC y representantes de ambas entidades asistieron a la reunión de Oslo, manteniendo una relación cordial con los diplomáticos españoles.

## **La Iniciativa Noruega**

### *Argumentos a favor y en contra del Proceso de Oslo*

Los países más reticentes al proceso iniciado en Oslo argumentan que la Iniciativa Noruega fuera de la CCW no contará con la participación de los principales productores de bombas de racimo, por lo que el principal foro para tratar este tema debería seguir siendo la CCW. Sin embargo, los últimos cinco años han mostrado a la CCW (que únicamente incluye a la mitad de los Estados miembros de Naciones Unidas) incapaz de llevar a cabo respuestas eficaces a los problemas humanitarios causados por las bombas de fragmentación. De modo similar, se argumenta que países como EEUU, Rusia y China nunca aceptarán prohibir las bombas de racimo, por lo que se debería intentar buscar soluciones más realistas, de compromiso. No obstante, la negociación de un nuevo tratado prohibiendo las bombas de racimo podría afectar la práctica de los Estados no firmantes del tratado de modo similar a como el Tratado de Ottawa ha modificado las prácticas de muchos Estados no miembros del mismo.

Más controversia causa el argumento de la utilidad militar. Así, si bien las bombas de racimo fueron diseñadas principalmente durante la Guerra Fría para ser usadas contra columnas extensas de carros blindados, los conflictos militares actuales son distintos y el uso de este tipo de armamento supone en ocasiones una dificultad añadida a estrategias políticas y militares, poniendo en riesgo a civiles e incluso a los propios soldados. Sin embargo, una tecnología alternativa e igual de barata y efectiva para atacar a los carros blindados (todavía) no existe. En cualquier caso, hasta la fecha no se ha hecho pública evidencia concreta de su efectividad militar. Ante esta incertidumbre, las ONG argumentan que “sea cual sea su utilidad militar, sin duda sus consecuencias humanitarias son mayores”.

Respecto a la idea de que el derecho humanitario internacional existente es suficiente para regular el uso de este tipo de armamento, se apunta a la debilidad de este cuerpo de la legislación internacional. En este sentido, se argumenta que reglas específicas sobre las bombas racimo fortalecerían las normas que prohíben ataques indiscriminados y que obligan a los usuarios de las armas a tratar con sus efectos posconflicto.

### *Enfoques técnicos del problema*

Algunos Estados expresan su preocupación por el problema y afirman estar comprometidos para mejorar la fiabilidad de las bombas de racimo. Sin embargo, los enfoques técnicos para mejorar la fiabilidad

---

24 Véase Alcalde (2007) y González (2007).

25 Véase Alcalde (2006b).

únicamente consideran el problema posconflicto, sin contemplar el problema causado de la extensión del área de los efectos del arma, lo que hace indiscriminados a los ataques por bombas racimo. Por otro lado, este tipo de argumentos no son nuevos. Así, a mediados de la década de los 90 el principal debate en los foros de desarme tenía lugar acerca de las virtudes de las minas “inteligentes”. De modo similar, se matiza ahora que las bombas de racimo con mecanismos de autodestrucción o autoneutralización no suponen el mismo tipo de riesgo que otro tipo de bombas de racimo. No obstante, los recientes conflictos en Irak y en el Líbano han demostrado que la fiabilidad de las bombas con mecanismos de autodestrucción no está clara. En el Líbano, desde el alto el fuego ha sido encontrado sin explotar un gran número de submuniciones completas, sin fragmentar, pese a poseer mecanismos de autodestrucción. Ello ha sido considerado por algunos expertos como un gesto de buena voluntad por parte de soldados israelíes que no aprobaban su propia actuación, lo que supone un ejemplo de la dificultad de hallar estadísticas rigurosas en este campo.

Finalmente, los partidarios de abordar el asunto desde una perspectiva técnica abogan por rebajar la tasa de error del arma, como medida más efectiva que el prohibir ciertas categorías de estas armas. El contraargumento señala que la tasa de error no se puede abordar únicamente desde una perspectiva técnica, ya que existen otros factores que afectan a dicha tasa, como las condiciones del tiempo, el estado del terreno, la experiencia del piloto, etc. Pero incluso si las tasas de error pudiesen ser disminuidas, la enorme cantidad de submuniciones repartidas por las bombas de racimo significa que una tasa de error mínima dejaría igualmente un riesgo claro para los civiles. En cualquier caso, incluso si se prohíbe algún tipo concreto de municiones de racimo, ello no resolvería adecuadamente el problema de las grandes cantidades de estas armas que se encuentran almacenadas y que podrían (re)venderse a un precio más bajo, precisamente a consecuencia de la nueva legislación.

#### *Utilidad militar percibida*

El asunto de la utilidad militar es clave, ya que cabe esperar que muchos de los países se adhieran al proceso iniciado en Oslo en función de la utilidad militar que perciban para defender sus propios intereses. La Tabla 3 resume algunos datos a este respecto.

**Tabla 3. Expectativas de apoyo a una eventual prohibición de las bombas de racimo en función de su utilidad militar percibida**

<b>Industria militar</b>	<b>Gasto en defensa</b>	<b>Amenaza directa</b>	<b>Ejemplos</b>	<b>Mejoras técnicas</b>	<b>Prohibición/moratoria</b>
Avanzada	Alto	Sí	Israel, Taiwán, EEUU <sup>26</sup>	Probable	Improbable
Mediana	Medio	Sí	China, Pakistán, Siria	Improbable	Improbable
Primitiva	Bajo-Medio	Sí	Países africanos y asiáticos	Improbable	Posible
Avanzada	Medio- Alto	No	Países europeos	Probable	Probable
Mediana	Bajo-Medio	No	Países latinoamericanos	Improbable	Probable

Fuente: elaboración propia a partir de datos recopilados por Pax Christi (2005).

La Tabla 3 muestra las expectativas de apoyo a una eventual prohibición de las bombas de racimo en función de su utilidad militar percibida. Vemos que la principal variable de cara a un posible apoyo a las restricciones de este tipo de armamento es la existencia de una doctrina militar que prevea la amenaza directa de fuerzas militares basadas en el uso de carros armados. La mayoría de estos países, pues, no estarían dispuestos a renunciar a un arma que consideran necesaria para defender sus intereses. Por otro lado, es esperable que los países con industrias militares avanzadas y con altos presupuestos en defensa respecto a su tamaño, tengan incentivos para invertir en mejoras técnicas que aumenten la fiabilidad de estas armas. Es improbable que los países pobres lo hagan, aunque podrían ser inducidos a no utilizar las (escasas) bombas de racimo que tienen almacenadas si se les ofrece una alternativa económicamente asequible.

Estos datos sugieren que no existe suficiente apoyo para una prohibición de estas armas en foros regidos por la regla de la unanimidad o similares. Sin embargo, sí existiría un núcleo de países con un elevado apoyo potencial a un eventual tratado. Por un lado, los países europeos, cuyos soldados destinados principalmente a misiones de mantenimiento de la paz necesitan armas fiables, que puedan discriminar entre objetivos civiles y militares. Por otro, los sudamericanos, quienes tampoco deben hacer frente a una amenaza directa de

<sup>26</sup> EEUU entraría en este grupo al poseer una doctrina militar que prevé las intervenciones militares en las cuales puede tener que enfrentarse a fuerzas militares basadas en el uso de carros armados.

cantidades ingentes de carros armados. Finalmente, los países afectados tienen un lógico interés en que se apruebe un tratado que, entre otras cosas, prevea la limpieza de las zonas contaminadas, así como a la asistencia a las víctimas y supervivientes. Para que el Proceso de Oslo concluya con un resultado positivo, estos tres grupos de Estados deberán desempeñar durante las negociaciones un liderazgo sólido y efectivo que consiga modificar la percepción de la utilidad militar de los países que prevén la posibilidad de una amenaza militar directa a su territorio. En este sentido, es una señal positiva el hecho de que entre los firmantes de la Declaración de Oslo están la mitad de los productores del mundo (34), un tercio de los que almacenan, seis que usan o han usado municiones de racimo, seis países afectados y siete países no miembros de la CCW.

#### *La declaración aprobada*

Se trata de un texto inteligentemente escrito que se basa deliberadamente en un lenguaje ambiguo, amplio y abierto, pues, a matices y distintas interpretaciones. Ya desde el mismo título, se especifica que las bombas de racimo que serán prohibidas son aquellas que producen severos e inaceptables daños humanitarios. El proceso apenas iniciado deberá decidir cuáles son estas bombas. Para ello, deberá decidir cuáles son los daños humanitarios aceptables. México y Líbano, por ejemplo, abogaron en sus intervenciones por prohibir todos los tipos de bombas de racimo. También Costa Rica expresó su deseo de hacer de Centroamérica una zona libre de estas armas. Otros Estados, como el Reino Unido, consideran que las bombas de racimo que causan daños inaceptables son una pequeña proporción del total.

El segundo punto hace referencia a que el proceso iniciado en Oslo no será el único foro donde se discutirá este tema. Esta idea es de especial relevancia para todos los Gobiernos partidarios de tratar este tema en la CCW. De hecho, una serie de países explicitó en su voto que éste era positivo, porque se entendía que el punto segundo se refería específicamente a la CCW. Entre ellos, podemos señalar a Alemania, Francia, los Países Bajos, Italia, Letonia, el Reino Unido y Suiza. España no lo mencionó al expresar su voto, aunque el día anterior en su primera intervención se había manifestado en un modo similar.

Otro punto ambiguo hace referencia a la delimitación temporal del proceso. El texto señala que deberá haber un tratado en 2008. Sin embargo, algunos Estados condicionaron su voto a la interpretación de esta frase como un “objetivo ambicioso”, pero no como una fecha ante la que habría necesariamente que haber concluido un documento “legalmente vinculante”. Entre los países que defienden un proceso más lento, se hallan Alemania, Suiza y Canadá. El caso de Canadá muestra una vez más que no desempeñará en este proceso el papel protagonista que tuvo en la negociación para acabar con las minas antipersona. Así, Canadá afirmó que dos años es un período muy corto para negociar un tratado de estas características, cuando el tratado de Ottawa se negoció en apenas un año.

Una serie de países expresaron en sus intervenciones su apoyo al texto en su totalidad, sin especificar matices especiales. Entre ellos, Argentina, Angola, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Egipto, España, Finlandia, Jordania, el Líbano y Serbia. También las organizaciones internacionales presentes en la conferencia dieron su apoyo al texto, como el CICR y distintos departamentos de las Naciones Unidas. Entre ellos, PNUD, OCHA, UNHCR, UNIDIR y UNICEF. También el Vaticano y Malta expresaron su apoyo total al texto.

Es de destacar el caso de países que explícitamente abogaron por fortalecer el texto, ofreciendo a su vez organizar siguientes reuniones del proceso. Entre ellos, Austria, Bélgica, Costa Rica, Irlanda, México, Nueva Zelanda y Perú, conformando junto a Noruega un grupo de Estados dispuestos a coliderar la negociación.

Los tres países que abiertamente rechazaron adherirse al texto fueron Japón, Polonia y Rumanía. Japón y Polonia fueron de los primeros en votar, previendo quizá que habría muchos más países que votarían en contra, viéndose después en una posición muy incómoda. Así, las declaraciones negativas eran recibidas con un frío silencio por parte de los representantes de las ONG presentes en la sala, que agradecían con calurosos aplausos los votos positivos. Japón, primer país en expresar públicamente que no se adhería a la declaración, se vio obligado a hacer una segunda e insólita intervención para matizar su posición e intentar así mejorar su imagen de cara a la opinión pública y al resto de las delegaciones gubernamentales. Curioso también el argumento de Polonia: “este proceso contribuirá a mejorar el funcionamiento de la CCW, así que ahora podemos volver a negociar en el marco de la CCW”.

Finalmente, los partidarios del Proceso de Oslo consideran un éxito importante la respuesta positiva por parte de países que habían mostrado en el ámbito de la CCW posiciones reacias a un proceso como la Iniciativa

Noruega, particularmente Canadá, el Reino Unido, Francia, Italia, Alemania y Suiza. Ello habría provocado una reacción en cadena, arrastrando consigo a otros países que no tenían las preferencias demasiado definidas.

A la hora de explicar el cambio de posición de algunos países, hay que tener en cuenta que los Estados no son entidades unitarias y herméticas. De hecho, presentan a menudo diversidad de opiniones e intereses en su seno, con tensiones frecuentes entre los Ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores y (en aquellos países donde existe) particularmente con el Ministerio de Desarrollo Internacional. Por ejemplo, el Reino Unido, que, pese a firmar (con condiciones) la declaración de la Conferencia de Oslo, sigue siendo uno de los países más reacios a tratar el tema fuera de la CCW, afirmaba por medio del secretario de Estado para el Desarrollo Internacional a principios de noviembre de 2006 en una carta filtrada a las ONG: “es difícil ver como podemos mantener una posición tan prominente contra las minas antipersona, y al mismo tiempo seguir manteniendo que el uso de las bombas racimo es, de algún modo, aceptable”. El 19 de marzo de 2006, el Reino Unido anunciaba una prohibición de las bombas de racimo “no inteligentes” o que no contienen mecanismos de autodestrucción.

### **A modo de conclusión**

#### *¿Optimismo desmesurado?*

El resultado de la Conferencia de Oslo supone, en cualquier caso, un gran éxito para las ONG agrupadas en la CMC, para los países que colideran este proceso y, particularmente, para la imagen y el prestigio internacional de Noruega. Más allá de las generalidades y ambigüedades del texto aprobado, la conclusión es que 46 de 49 países han acordado profundizar un proceso que debería concluir con un tratado a finales de 2008, un número mayor incluso de lo que se esperaba la CMC.<sup>27</sup> Sin embargo, pensar que el texto legalmente vinculante prohibirá todas las bombas de racimo parece un ejercicio de optimismo desmesurado. El futuro de la negociación pasa por acordar qué es exactamente lo que se va a prohibir, qué es lo que se va a restringir y qué es lo que se va a permitir. En la siguiente reunión en Lima en el próximo mes de mayo, los Estados pondrán las cartas sobre la mesa. El resultado lógico previsto es una solución de compromiso que cuente con el mayor número de países favorables y que limite de algún modo el uso de este tipo de armas, llegando incluso a prohibir aquellas que tienen una mayor tasa de error y que producen por tanto, mayores efectos humanitarios. De hecho, es en interés de los propios militares el hallar una tecnología más avanzada y eficaz que las actuales bombas de racimo.

España debería ser consecuente con su postura a nivel internacional. Así, hay que valorar positivamente la presencia de los representantes del Gobierno español en Oslo. Sin embargo, el espíritu de la Iniciativa Noruega debería verse reflejado en la legislación de derecho nacional. Y la ley sobre comercio de armamento que se discute precisamente estos días en el Parlamento español ofrece una posibilidad única para adelantar pasos en este sentido. Otros países de nuestro entorno han anunciado ya que tomarán decisiones parecidas. Entre ellos, Bélgica, Austria, Suecia, Noruega y Bosnia-Herzegovina. El último país en anunciar una moratoria total en el uso de este tipo de armas ha sido Camboya el 14 de marzo pasado.

#### *Nuevos objetivos*

Tras el resultado de la Conferencia de Oslo, los objetivos para la CMC se centrarán en asegurar que el tratado toma la forma de una prohibición y no de una restricción y que las municiones de racimo con mecanismos de autodestrucción no son exentas del texto legal. Por otro lado, el grupo de 46 debe expandirse para integrar a más países, particularmente desde las regiones afectadas, a la vez que se presiona a los 46 Estados firmantes de la Declaración de Oslo –sobre todo los Estados clave como el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia– para que tomen pasos nacionales concretos para renunciar a este tipo de armamento a través de una prohibición o, en su defecto, una moratoria. Ese es el principal objetivo para la siguiente reunión de la Iniciativa Noruega en Lima, junto con la obtención del apoyo de todos los países de la región del sur y centro de América.

El esperanzador comienzo del Proceso de Oslo sugiere que la influencia de las organizaciones de la sociedad civil puede ser realmente efectiva bajo una serie de condiciones, que incluyen unas reglas del juego flexibles

---

<sup>27</sup> En un e-mail enviado a las ONG miembros de la coalición, el coordinador Thomas Nash afirma que “esperamos entre 30 y 40 Estados en Noruega”. Por otro lado, ya en Oslo y antes de producirse la votación, el copresidente de la CMC, Stephen Goose, señalaba que obtener el apoyo de 30 Estados a la declaración sería ya “todo un éxito”.

y un liderazgo efectivo y creíble por parte de países aliados dispuestos a dedicar recursos y organización a una cuestión que tenga efectos humanitarios.

*Javier Alcalde*

*Investigador en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (CEACS) de Madrid y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (IUE)*

### **Referencias bibliográficas**

- Alcalde, Javier (2006a), “Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la conferencia de revisión de la ONU”, ARI n° 82/2006, Real Instituto Elcano, Madrid, 18/VII/2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1014.asp>.
- Alcalde, Javier (2006b), “El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca?”, ARI n° 122/2006, Real Instituto Elcano, Madrid, 5/XII/2006, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1083.asp>
- Alcalde, Javier (2007), “España y las bombas de racimo”, *Seguridad Sostenible*, 32, <http://www.iigov.org/ss/index.drt>
- Borrie, John, y Rosy Cave (2006), “The Humanitarian Effects of Cluster Munitions: Why Should We Worry?”, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p.5-14.
- Bryant, Kevin (2006), “Cluster Munitions and their Submunitions – A Personal View”, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 45-50.
- Cave, Rosy (2006), “Disarmament as Humanitarian Action? Comparing Negotiations on Anti-Personnel Mines and Explosive Remnants of War”, en J. Borrie y V. Martin Randin (eds), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Ginebra, UNIDIR.
- Cluster Munitions Coalition (2007), “Oslo Report and Next Steps”, <http://www.stopclustermunitions.org/news.asp?id=53>
- Collins, Robin (2006), “Tied Campaigns: Cluster Munitions, Explosive Remnants of War and Anti-Personnel Landmines”, *Journal of Mine Action*, n° 10.1, agosto, <http://maic.jmu.edu/JOURNAL/10.1/feature/collins/collins.htm>
- González, Mabel (2007), “La nueva ley de comercio de armas en España: una oportunidad única”, ARI n° 34/2007, Real Instituto Elcano, Madrid, 12/III/2007.
- Handicap International (2006), *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*.
- Hiznay, Mark (2006), “Operational and Technical Aspects of Cluster Munitions”, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 15-26.
- Human Rights Watch (1999), “Ticking Time Bombs: NATO’s Use of Cluster Munitions in Yugoslavia”, vol. 11. n° 6 (D), <http://www.hrw.org/reports/1999/nato2/>
- Hubert, Don (2000), “The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy”, Occasional Paper n° 42, Providence, RI, Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies.
- Landmine Action (2000), “Cluster Bombs. The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions by Rae Mc Grath”, Londres.
- Laurie, Gustavo (en imprenta), “Remanentes explosivos de Guerra”, Ginebra, UNIDIR.
- Leonard, Mark, y Andrew Small (2003), *Norwegian Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, Londres, [http://www.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10\\_018.pdf](http://www.dep.no/archive/udvedlegg/01/06/ml10_018.pdf)
- Maresca, Louis (2006), “Cluster Munitions: Moving Toward Specific Regulation”, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 27-34.
- Moyes, Richard (2004), “Tampering: Deliberate Handling and Use of Live Ordnance in Cambodia”, report for Handicap International, Mines Advisory Group and Norwegian People’s Aid.
- Moyes, Richard (2007), “Cluster Munitions in Kosovo. Analysis of Use, Contamination and Casualties”, report for Landmine Action.
- Nash, Thomas (2006), “Stopping Cluster Munitions”, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 35-44.
- Pax Christi (2005), *Cluster Munitions: Necessity or Convenience?*, Utrecht.
- Prokosch, Erik (1995), *Technology of Killing: A Military and Political History of Antipersonnel Weapons*, Zed Books, Londres.
- República Federal de Alemania (2006), “German Understanding of Cluster Munitions”, Naciones Unidas, documento CCW/GGE/XIII/WG.1.