

El desarme humanitario previo al Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: la exclusión del ámbito nuclear hasta 2010, ¿*quid factum est*?

Humanitarian disarmament prior to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: nuclear exclusion until 2010, ¿quid factum est?

Recibido: diciembre 2023

Aprobado: enero 2024.

Emily Puisseaux Moreno

Estudiante de quinto año de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García", La Habana, Cuba.

Email: emilyisri@gmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2415-4349>

Resumen

Aunque el desarme internacional humanitario ha pretendido limitar, desde su emergencia, los perjuicios provocados a la humanidad e, incluso, al medio ambiente; en su afán por dar prioridad a las personas, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) se había centrado, hasta 2010, en el tratamiento de las armas convencionales. A todas luces, el armamento nuclear no parecía encajar en tales moldes; por lo que, la aprobación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares en 2017, con un fuerte contenido humanitario y sólidos imperativos éticos, revolucionó el debate en torno a la posibilidad de incorporar concepciones del DIH a las negociaciones para el desarme de seguridad. En consecuencia, el presente artículo pretende examinar las causas de la histórica limitación del desarme internacional humanitario a las armas convencionales hasta 2010, tomando como casos de estudio la aprobación de la Convención para la Prohibición de las Minas Antipersonales (1997) y la Convención sobre Municiones en Racimo (2008).

Palabras clave: *desarme internacional humanitario, armas convencionales, limitación, causas, perjuicios humanitarios.*

Abstract

Although international humanitarian disarmament has sought, since its emergence, to limit the damage caused to humanity and even to the environment; in its eagerness to give priority to people, International Humanitarian Law (IHL) had focused, until 2010, on dealing with conventional weapons. Nuclear weapons, clearly, did not seem to fit the humanitarian disarmament mould; as a result, the adoption of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons in 2017, with its strong humanitarian content and solid ethical imperatives, revolutionised the debate around the possibility of incorporating IHL concepts into security disarmament negotiations. Accordingly, this article seeks to examine the causes of the historical limitation of international humanitarian disarmament to conventional weapons until 2010, taking as case studies the adoption of the Anti-Personnel Mine Ban Convention (1997) and the Convention on Cluster Munitions (2008).

Keywords: *international humanitarian disarmament, conventional weapons, limitation, causes, humanitarian damage.*

A modo de introducción

El desarme humanitario como categoría surgió a finales de los años 1990, ante el creciente interés de la denominada comunidad internacional en temas asociados al humanitarismo, las intervenciones humanitarias y la seguridad humana. En el año 2000, el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación

sobre el Desarme (UNIDIR) se refirió, por primera vez al desarme humanitario para describir esta nueva aproximación a los procesos de desarme y control de armamentos. De acuerdo a (Docherty, Rafferty, & Zwijnenburg, Desarme Humanitario, 2019, pág. 1):

El desarme humanitario busca prevenir y remediar los daños humanos y ambientales provocados por las armas, mediante el establecimiento e implementación de normas. El desarme humanitario da prioridad a la protección de la seguridad y el bienestar de las personas más que a la de los Estados.

Por tanto, el desarme humanitario está encaminado, por un lado, a prevenir el sufrimiento a través de prohibiciones y restricciones; por otro, a remediar los daños ya provocados por los impactos humanos y ambientales de las armas, garantizar asistencia a las víctimas y minimizar los efectos de la contaminación. De ahí que, los instrumentos derivados de las negociaciones sobre desarme humanitario incluyan, también, obligaciones positivas del Derecho Internacional Público en función de los perjuicios ocasionados a las personas, más allá de las garantías negativas o prohibitivas ofrecidas con carácter preventivo.

No obstante, aunque el desarme humanitario ha pretendido limitar, desde su emergencia, los daños provocados a la humanidad e, incluso, al medio ambiente como entorno inmediato del desarrollo de los seres humanos (Docherty, A 'light for all humanity': the treaty on the prohibition of nuclear weapons and the progress of humanitarian disarmament., 2018); en su afán por dar prioridad a las personas, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) se había centrado, hasta 2010, en las armas que causan "daños demostrables" y no había impulsado la construcción de un correlato humanitario en el ámbito nuclear; pues las armas nucleares se negociaban en los marcos del desarme tradicional dirigido, sobre todo, a la salvaguarda de los intereses de la seguridad nacional de los Estados e internacional, en general.

A todas luces, el armamento nuclear no parecía encajar en el molde del desarme humanitario, a pesar de las casi 600 mil personas que murieron en Hiroshima y Nagasaki en 1945, resultado de las explosiones de las bombas nucleares lanzadas por los Estados Unidos (EE.UU.) sobre sendas ciudades japonesas (Serrano, 2020). En consecuencia, la aprobación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) en 2017, con un fuerte contenido humanitario y sólidos imperativos éticos, revolucionó el debate en torno a la posibilidad de incorporar concepciones del DIH a las negociaciones para el desarme de seguridad.

El TPAN contribuyó, ciertamente, al fortalecimiento de la arquitectura internacional para el desarme humanitario al promover la ampliación de sus marcos tradicionales, restringidos solamente a las armas convencionales hasta 2017. Asimismo, la aprobación del TPAN mostró la viabilidad de establecer una nueva norma positiva sobre desarme nuclear, construida a partir de las consecuencias humanitarias del riesgo o amenaza de uso de las armas nucleares.

De ahí que, no resulte sorprendente preguntarse, ¿por qué los instrumentos aprobados sobre desarme humanitario se circunscribieron a la prohibición de las armas convencionales y no atendieron, más tempranamente, el peligro nuclear?

En virtud de lo planteado, el presente artículo pretende examinar las causas de la histórica limitación del desarme internacional humanitario a las armas convencionales hasta 2010, tomando como casos de estudio la aprobación de la Convención para la Prohibición de las Minas Antipersonales (1997) y la Convención sobre Municiones en Racimo (2008).

El desarme internacional humanitario: sus principales instrumentos

Las tres características clave del proceso de negociación de instrumentos sobre desarme humanitario son la inclusión, la independencia y la adaptabilidad.

En lo referido al primer rasgo, hace referencia a la participación de una amplia variedad de actores, a saber: los Estados, miembros de la sociedad civil, Organizaciones Internacionales (OI), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organismos y representantes de Naciones Unidas, los sobrevivientes y las comunidades afectadas por daños de las armas, entre otros.

Relativo a su carácter independiente, si bien la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un posible foro para las negociaciones en virtud de este tipo de desarme; los esfuerzos de las partes interesadas también pueden tener lugar fuera de esta.

Con relación a la adaptabilidad, en dependencia del tema, el desarme humanitario puede construir normas a través de tratados internacionales, compromisos políticos, legislación nacional y diferentes mecanismos normativos; ya sea frente a los daños de armas que son indiscriminadas o inhumanas por naturaleza u otras que devienen problemáticas debido a su uso, comercio o efectos persistentes (Docherty, Rafferty, & Zwijnenburg, Desarme Humanitario, 2019).

De igual modo, los acuerdos que se negocian en los marcos del desarme humanitario contemplan importantes principios del DIH, como: el principio de humanidad a todas las personas que participen en las hostilidades; el principio de no discriminación en la aplicación del DIH; el carácter limitado del derecho de las partes en un conflicto a elegir los métodos o medios de combate; y la irrestricta distinción entre civiles y combatientes en el contexto de los conflictos armados.

Asimismo, se reconocen normas relativas a la proporcionalidad y las precauciones en el ataque; la prohibición del uso de armas que, por su naturaleza, puedan causar daños superfluos o sufrimientos innecesarios; la protección del medio ambiente; y la prohibición de los ataques indiscriminados.

La “Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que se Consideren Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados” o “Convención sobre Ciertas Armas Convencionales” (CCW, por sus siglas en inglés) constituye uno de los principales pilares sobre los cuales se sustenta el régimen para el desarme internacional humanitario. Aprobada en 1980, la Convención tiene como propósito prohibir y restringir determinados tipos de armas convencionales, dados sus críticos efectos para los seres humanos.

En consecuencia, la CCW aplica dos normas consuetudinarias generales del DIH a armas específicas: la prohibición de emplear armas con efectos indiscriminados y causantes de daños superfluos (Hidalgo García, 2014).

La CCW establece un marco en el que se han insertado cinco protocolos que rigen el uso de armas específicas; pues su letra presenta un carácter general que crea las bases para garantizar la protección de la población civil contra los efectos de las armas y de los combatientes contra sufrimientos excesivos en los conflictos armados.

Ciertamente, la flexibilidad de su texto evidencia el cumplimiento de los principios de inclusión, independencia y adaptabilidad del régimen para el desarme humanitario. De acuerdo a (Hidalgo García, 2014), la CCW brinda la posibilidad de adecuar sus disposiciones a los desafíos de las innovaciones tecnológicas modernas y la propia evolución de los conflictos. Por ejemplo, desde 2016, un Grupo de Expertos Gubernamentales ha estado examinando los posibles retos que plantean los Sistemas Letales de Armas Autónomas (ONU Ginebra, 2023).

Sin embargo, existieron importantes limitaciones en los procesos de negociación dirigidos a la prohibición de “ciertas armas convencionales”. En ese orden, la aprobación de la “Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción” o Convención de Ottawa (1997) y, posteriormente, de la Convención sobre Municiones en Racimo o Convención de Oslo (2008) representaron hitos simbólicos en la consecución de los objetivos de desarme humanitario, ante el fracaso de los foros negociadores convencionales en el marco de la CCW y como resultado de una meritoria movilización humanitaria internacional en favor del desarme.

Por tanto, es importante examinar el proceso de aprobación de sendas Convenciones, haciendo énfasis en cinco factores esenciales: el impulso a las negociaciones resultado de un precedente histórico inmediato; el fracaso de intentos negociadores anteriores en el marco de la CCW; el papel asumido por los movimientos sociales y el alcance de la campaña global en favor del desarme convencional (la denominada movilización humanitaria); el comportamiento de las principales potencias nucleares, ante el reclamo de la denominada comunidad internacional; y el seguimiento de una lógica ascendente en el sentido “estigmatización del arma-prohibición del arma-eliminación del arma”, en virtud de sus graves consecuencias humanitarias.

La prohibición de las minas terrestres antipersonales: una experiencia pionera para el régimen internacional del desarme humanitario

La aprobación de la Convención de Ottawa en 1997 fue resultado, en gran medida, de la labor de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonales (ICBL, por sus siglas en inglés) y constituyó, de hecho, el primer instrumento que prohibía una categoría entera de armas que aún no era de uso común: las minas antipersonales.

Además, sus disposiciones incluyen la provisión de la asistencia a las víctimas, por lo que superan la simple limitación de uso de un método de guerra; aunque, según (Alcalde Villacampa, 2009), el tema de la asistencia a las víctimas fue secundario hasta 1996.

Las minas antipersonales se utilizaron por primera vez, a gran escala, durante la Segunda Guerra Mundial y, posteriormente, en la guerra de Vietnam, la guerra de Corea y la Primera Guerra del Golfo. Según estimaciones, para mediados de los años noventa existían 500 millones de estos artefactos en el mundo (Cartagena Núñez, 2017).

Para los Estados que eran parte de conflictos latentes no se trataba de una decisión simple; pues, sobre todo para los países en desarrollo, ante la imposibilidad de acceder a otros medios de defensa alternativos recurrían, entonces, al uso de las minas antipersonales y, en consecuencia, el costo político y de seguridad de prohibir su uso sería demasiado alto.

Sin embargo, creció, de manera general, la preocupación de la sociedad civil en torno a los daños humanitarios resultantes del empleo de las minas antipersonales. En un contexto político distinguido por una mayor independencia en términos de política exterior tras el fin de la Guerra Fría, se presentó tal situación como una gran “crisis humanitaria” que requería una prohibición inmediata de este armamento (Alcalde Villacampa, 2009).

Por otra parte, existían serias insatisfacciones derivadas del primer intento de restringir el uso y transferencia de las minas antipersonales durante la Conferencia de Revisión de la CCW en 1995. Las negociaciones, desarrolladas entre 1995 y 1997, se centraron en la valoración de la utilidad militar de las minas y su empleo en legítima defensa de la soberanía de los Estados; en otras palabras, se privilegió el enfoque del desarme como parte de la seguridad nacional, en detrimento de la visión humanitaria del tópico en cuestión.

El proceso concluyó con la aprobación de una enmienda al Protocolo II de la CCW, sin llegar a la prohibición completa (ICRC, 2014). En virtud del fracaso que representó el cónclave desde el punto de vista humanitario se comenzó a articular una amplia denuncia internacional liderada por la ICBL. La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres Antipersonales (ICBL), surgida en 1992, presentó la necesidad de prohibir este tipo de armamento, ante la opinión pública, como una cuestión humanitaria, a través de la divulgación de estadísticas escalofrantes e historias de las víctimas (Alcalde Villacampa, 2009).

Por lo que, aunque su principal propósito era la prohibición de las minas antipersonales; también dedicó ingentes esfuerzos a situar el asunto en la agenda de los medios de comunicación.

Algunos países que se encontraban implicados en conflictos armados durante los años de negociación de la Convención de Ottawa (Pakistán, India, Irán, Afganistán y la República Popular Democrática de Corea) o con amenazas permanentes a su seguridad, continuaban el sembrado de minas antipersonales como parte de sus operaciones y esgrimían su legítimo derecho a la defensa en casos de vulneración a su soberanía, como prioridad que superaba cualquier intento de prohibición de su uso.

No obstante, mostrar las consecuencias desproporcionadas del arma en la población civil era un argumento difícil de discutir por los actores contrarios a su proscripción; pues, resultaba cuestionable desarrollar, desde la ética, contra argumentos políticos y militares que desestimaran la preocupación humanitaria por las víctimas de las minas (Alcalde Villacampa, 2009).

La creación de un sentimiento de crisis humanitaria, con una gran cobertura mediática, y la implicación del CICR, aumentaron la legitimidad moral de la causa de las minas, su credibilidad y el apoyo de un grupo no despreciable de gobiernos.

Entre 1993 y 1997, tuvieron lugar cuatro Conferencias Internacionales en las ciudades de Londres, Ginebra, Phnom Penh y Maputo, que lograron reunir a más de 400 representantes de 60 países y fortalecer el contacto entre los activistas y sus gobiernos (dimensión global de la campaña).

Asimismo, se crearon capítulos regionales de la ICLB para promover la creación de zonas libres de minas y capítulos nacionales para actuar en el ámbito local, con la participación de reconocidas personalidades como la princesa Diana, en el Reino Unido, y Nelson Mandela, en Sudáfrica (Alcalde Villacampa, 2009).

Sin embargo, la debilidad económica de la industria de las minas durante la década, exceptuando algunos casos; la afectación en la correlación de fuerzas al interior del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a causa de los cambios de gobierno en Francia y Reino Unido con políticas favorables al texto de Ottawa; y la ambigüedad de los Estados Unidos en su proyección sobre el tema; ayudaron también a consolidar la labor de la ICLB.

Se dieron, entonces, las condiciones idóneas para negociar un tratado que prohibiera las minas antipersonales. En 1996, se inició la Conferencia de Ottawa que inauguró, formalmente, el conocido “Proceso de Ottawa”.

En este último participaron 50 Estados (productores y no productores, afectados y no afectados por las minas antipersonales); representantes del CICR, de agencias de las Naciones Unidas y de la ICLB; miembros de la comunidad científico-académica; e, incluso, víctimas del uso de las minas (Alcalde Villacampa, 2009).

Indudablemente, la colaboración de actores de la sociedad civil permitía, a través de su experiencia y experticia, recalcar los efectos humanitarios de estas armas y la inminente necesidad de su proscripción (Evans, 2021).

Luego de los debates, se acordó iniciar las negociaciones por una vía más expedita fuera de los canales multilaterales habituales, aunque no se excluía la Conferencia de Desarme (CD) como foro para desarrollar una parte de las negociaciones. Con lo anterior, se evitaba la lógica clásica de las medidas de control de armamentos, distinguida por la necesidad del acuerdo de los grandes poderes militares y el énfasis en los mecanismos de verificación (Alcalde Villacampa, 2009).

El 5 de octubre de 1996, como parte de la Conferencia, se aprobó la Declaración de Ottawa, la cual instaba a la comunidad internacional a negociar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante que prohibiera las minas antipersonales.

El 18 de septiembre de 1997 fue aprobada la Convención de Ottawa; para diciembre del propio año, un total de 122 gobiernos había firmado el Tratado. Su texto prohíbe el desarrollo, producción, uso, transferencia y el almacenamiento de minas antipersonales; obliga a la destrucción de los arsenales en un período de 4 años desde su ratificación; obliga a la limpieza de las zonas en un plazo máximo de 10 años; y obliga a prestar ayuda y asistencia a las víctimas (Hidalgo García, 2014).

En el apartado preambular del acuerdo, no se hace alusión a la Carta de las Naciones Unidas, en vista de que no se trata de un instrumento negociado en virtud de intereses de seguridad nacional e internacional.

En contraste, el peso recae en el carácter inhumano e indiscriminado de las minas antipersonales y la importancia de la conciencia pública en el fomento de los principios humanitarios, en claro reconocimiento a los esfuerzos emprendidos por la ICLB y el resto de los actores que lideraron la campaña internacional contra las minas; por lo que, las fuentes legales citadas se limitan a la CCW, su Protocolo II y la Resolución 51/45 del 10 de diciembre de 1996 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En lo relativo a las cláusulas operativas, en el artículo 6 sobre cooperación y asistencia internacionales se hace referencia expresa a que todos los Estados Parte, que puedan hacerlo, se comprometan a proporcionar ayuda para las campañas de sensibilización sobre el problema de las minas y el cuidado y la rehabilitación de las víctimas. Se reconoce, también, el derecho de los Estados afectados por las minas a solicitar y recibir ayuda de otros Estados Parte en el Tratado, de las Naciones Unidas, de organizaciones regionales o nacionales, de los componentes del CICR y de la Media Luna Roja y de Organizaciones No Gubernamentales.

Estas disposiciones complementan las obligaciones de los Estados para con los respectivos ciudadanos, incluidas las personas discapacitadas, las familias de víctimas fallecidas y las comunidades afectadas por

las minas (ICRC, 2014). De igual forma, se establece la obligación de las Partes de entregar actualizaciones sobre el estado de la limpieza de las áreas, como una medida de transparencia.

A fecha de diciembre de 2023, 164 países son Estados Parte del Tratado (entre ellos Reino Unido y todos los miembros de la Unión Europea, incluida Francia) y 31 han declarado su territorio libre de minas; lo cual convierte a la Convención en uno de los tratados de desarme más ratificados del mundo (Noticias ONU, 2023). Sin embargo, aún quedan 33 países que no han firmado el instrumento, entre ellos: Estados Unidos, Rusia, China, India, Israel, Pakistán y la República Popular Democrática de Corea (UNRIC, 2023).

A propósito, se esgrimen como razones: la necesidad de emplear minas antipersonales en lugares estratégicos, la “protección” de tropas e instalaciones militares, la defensa de incursiones ante ofensivas enemigas e, incluso, pretensiones expansionistas; todas asociadas a temas de seguridad nacional. No obstante, es conocido que, la acumulación de armamentos (no solo nucleares) por las grandes potencias tiene el fin, en última instancia, de generar una situación de equilibrio basada en el efecto disuasivo de los arsenales que poseen.

Por tanto, asumir la prohibición de las minas antipersonales colocaría, supuestamente, a ese Estado en desventaja militar con relación a aquellos que las siguen empleando al no haber adquirido las obligaciones emanadas de la Convención de Ottawa. Además, dados los bajos costos productivos de la fabricación de las minas antipersonales, el negocio de este tipo de armas continúa siendo lucrativo para algunas potencias (Comisso Urrutia, 2007).

En lo referente a casos específicos, de acuerdo a (Ochoa Gutiérrez, 2009, pág. 38), la no adhesión de los Estados Unidos al texto, por ejemplo, responde a su clásico excepcionalismo político, su peculiar “filosofía de no ratificar o aprobar ciertos tratados” y la sordidez de la clase dirigente norteamericana al no comprender que el mundo precisa normas de convivencia que deben ser escritas por todos y no por los ganadores circunstanciales.

La Casa Blanca ha manifestado su negativa a reconocer el acuerdo debido a la “necesidad” del uso de las minas antipersonales en la Península de Corea y la premisa de que, una eliminación absoluta es solo posible si todos los exportadores de este tipo de armas en el mundo, como China y Rusia, también se unieran al Tratado (Comisso Urrutia, 2007).

Desde el Departamento de Estado, en defensa de la política estadounidense sobre las minas antipersonales, se refiere que Washington cumple “con creces” la Convención, aún sin ser Parte. Lo anterior responde a que EE.UU. promueve la sustitución de todas las minas indetectables, por su bajo contenido metálico, y persistentes (anti vehículos y antipersonales) por aquellas de naturaleza no durable que se autodestruyen o auto-desactivan, en un período inferior a los 90 días desde el momento de su siembra; o sea, una solución meramente técnica.

En el caso de China, aunque no es firmante de la Convención como se apuntó, ha dado pasos positivos en las labores de destrucción y desminado. De hecho, en 2005 votó por primera vez a favor de la Resolución anual de la Asamblea General de Naciones Unidas que promueve la universalización del texto.

Por su parte, Rusia, aunque ha continuado usando minas antipersonales después de 1997, ha destruido alrededor de 10500 minas y una serie de restos explosivos heredados de la Segunda Guerra Mundial (Comisso Urrutia, 2007).

En cuanto a la posición de algunos Estados en desarrollo que no son Parte de la Convención, esgrimen que cumplen de manera voluntaria sus disposiciones; sin embargo, afirman que las minas antipersonales continúan siendo un arma indispensable para la legítima defensa de los países en desarrollo, que carecen de los recursos para disponer de otros medios de defensa alternativos.

Por lo que, en virtud del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, potencian el equilibrio entre las cuestiones humanitarias y de seguridad nacional (CUBAMINREX, 2021). Tal es el caso cubano. Sobre ello, Fidel Castro expresó:

“las minas terrestres son un arma defensiva (...) nosotros no tenemos armas nucleares, bombas inteligentes ni misiles ni otro tipo de armas altamente sofisticadas como lo tienen los Estados Unidos. Una amenaza real se cierne sobre nuestro país (...)” (Comisso Urrutia, 2007, págs. 102-103).

Es así que, a pesar del logro pionero que representó la aprobación de la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales y la destrucción de más de 55 millones de minas terrestres por 94 Estados Parte; solo en 2021 murieron o resultaron heridas más de 5500 personas, mayormente civiles y niños. De hecho, cerca de 60 millones de personas en casi 70 países viven aún amenazados por estos artefactos: Angola, Camboya, la República Democrática del Congo (RDC), Afganistán, Laos y Vietnam permanecen sufriendo la contaminación por las minas. De la misma forma, ha aumentado el empleo de las minas antipersonales desde el inicio del conflicto ruso-ucraniano y, en los territorios de Myanmar, la República Centroafricana y la RDC, se ha continuado su uso por fuerzas gubernamentales (Noticias ONU, 2023).

Por otra parte, después de la aprobación de la Convención de Ottawa en 1997, la ICLB renovó su objetivo y lo puso en función, entonces, de diseñar un instrumento para la verificación y obtener el compromiso de los actores no estatales; con relación a este último elemento, la iniciativa Geneva Call se ha enfocado en obtener firmas que impliquen la adhesión de los actores no estatales a la prohibición total de las minas antipersonales (Alcalde Villacampa, 2009). Justamente, durante 2022 y el primer período de 2023, grupos armados no estatales de, al menos, 5 países (Colombia, India, Myanmar, Tailandia y Túnez) han utilizado en repetidas ocasiones las minas antipersonales (ICBL, 2023).

Además, los avances con relación al cumplimiento del texto se presentan, anualmente, en las Reuniones de los Estados Parte de la Convención (REP). De manera particular, la Primera REP, celebrada en Maputo en 1999, fijó las bases para transformar las obligaciones legales contraídas en virtud del Tratado, en acciones concretas relativas a su implementación; por lo que, constituyó un momento simbólico para estimular el avance práctico de la Convención.

Se establecieron sesiones diferenciadas de trabajo para atender los tópicos referentes a la asistencia a las víctimas, la limpieza de las áreas contaminadas y la cooperación internacional; temas que ocuparon un lugar preponderante en la agenda del encuentro y fueron destacados, también, en los principales documentos resultantes: el informe final y la Declaración de Maputo.

Igualmente, con el propósito de cumplir los objetivos del texto y movilizar los recursos necesarios, se crearon comités de expertos con representantes de los Estados, las OI y la sociedad civil para tratar asuntos concernientes a las labores de desminado, la mencionada asistencia a las víctimas, su reintegración socioeconómica, entre otras cuestiones (Docherty, *From Obligation to Action: Advancing Victim Assistance and Environmental Remediation at the First Meeting of States Parties to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, 2020).

En esa misma línea, desde 1999 la ICBL comparte un informe anual titulado “Monitor de Minas Terrestres Antipersonales” que evalúa el estado de cumplimiento del Tratado, teniendo en cuenta qué países han utilizado minas, el avance de la destrucción de las reservas declaradas, el examen de los informes de transparencia, el número de víctimas registrado, los resultados de las tareas de limpieza y de asistencia a las víctimas, entre otros aspectos de interés (ICBL, 2023).

Del mismo modo, se han celebrado Cumbres por un Mundo Libre de Minas que culminan, generalmente, con la adopción de un Plan de Acción; en el cual se fijan acciones para renovar el compromiso político de las Partes, con prioridad en el fortalecimiento de una cooperación internacional más eficaz frente a los principales retos de la Convención: la universalización, la destrucción de los arsenales, el costo económico de la limpieza de los terrenos, los programas de educación sobre reducción de riesgos, el fomento de la transparencia en la información y una adecuada asistencia a las víctimas (Hidalgo García, 2014).

Asimismo, cada 4 de abril se celebra el “Día Internacional de Información sobre el Peligro y la Asistencia para las Actividades Relativas a las Minas”, con el propósito de hacer un llamado a la concientización de la necesidad de su urgente destrucción; al ser una de las categorías de armas de guerra más insidiosas e indiscriminadas en el mundo (Noticias ONU, 2023).

Después del “Proceso de Ottawa”, la prohibición de las municiones en racimo

El uso de las municiones en racimo ha tenido también un carácter indiscriminado y desproporcionado sobre los seres humanos; por lo que, vulnera los principios del DIH. En los conflictos, su ventaja táctica consiste en la ampliación de la zona de ataque; sin embargo, al ser municiones altamente imprecisas,

carecen de sistemas de control, no distinguen entre civiles y combatientes, pueden quedar sin detonar durante un largo período de tiempo y dependen de condiciones tan variables, como las meteorológicas (Hidalgo García, 2014).

En consecuencia, se contempló la posibilidad de establecer un protocolo adicional a la CCW que prohibiera su uso, pero la opción fue descartada debido a que, durante la III Conferencia de Revisión de la CCW en 2006, los Estados Unidos, con el apoyo británico, lograron evitar que se mandatase la negociación de un instrumento que prohibiera íntegramente las municiones en racimo, propuesta que había sido realizada por 27 países (Cartagena Núñez, 2017).

Aunque el empleo de las municiones en racimo, a gran escala, comenzó durante la guerra en Vietnam; el proceso definitivo encaminado a prohibirlas estuvo motivado por el impacto que tuvo en la opinión pública su uso, en primer lugar, por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) durante las intervenciones de Kosovo y Serbia y luego en la guerra entre Israel y Hezbolá en el Líbano en 2006, con dramáticas consecuencias para la población libanesa; incluida la imposibilidad de utilizar el terreno agrícola, las escuelas y mercados, dada la alta cifra de municiones que habían quedado sin detonar (Alcalde Villacampa, 2009). A todas luces, resultaba evidente el fracaso de los supuestos criterios de fiabilidad y las limitaciones jurídicas de los instrumentos vigentes hasta entonces.

En respuesta, emergió un gran movimiento social liderado por Noruega con el objetivo de impulsar la aprobación de un tratado internacional que prohibiera el uso, la producción y las transferencias de las municiones en racimo y asegurara la asistencia y rehabilitación de los supervivientes y la limpieza de áreas contaminadas (Riordan, 2015), fuera del marco de la CCW y a partir de la experiencia del “Proceso de Ottawa”.

Se creó, como resultado, la Coalición contra las Municiones en Racimo (CMC, por sus siglas en inglés), la cual agrupó a diversos sectores de la sociedad civil y unió esfuerzos con el CICR y representantes de las Naciones Unidas. De manera especial, destacó la labor de organizaciones como Human Rights Watch (co-fundador y presidente de la CMC), Handicap International y Norwegian People's Aid; grupos de víctimas; y expertos en desminado y asuntos humanitarios.

Similar al “Proceso de Ottawa”, se efectuaron cinco Conferencias Internacionales en las cuales participaron representantes de los Estados, la sociedad civil, el CICR y Naciones Unidas: Oslo (2007), Lima (2007), Viena (2007), Wellington (2008) y Dublín (2008).

La actividad desplegada por la Coalición ejerció una presión considerable sobre los gobiernos y logró movilizar a la opinión pública, mientras prosperaban las gestiones diplomáticas en paralelo; por lo que, se avanzó con gran rapidez en la preparación del Tratado.

Finalmente, la Convención sobre Municiones en Racimo se aprobó en la Conferencia Internacional de Dublín, el 30 de mayo de 2008, como resultado de un inclusivo proceso negociador. La también conocida como “Convención de Oslo” devino un instrumento vinculante que prohíbe el uso, almacenamiento, producción y transferencia de municiones en racimo, causantes de daños inaceptables a civiles; y garantiza la prestación de cuidados y rehabilitación a los supervivientes y la limpieza de áreas contaminadas (Fisas Armengol, 2012).

En cuanto a las disposiciones preambulares del texto, al igual que en el caso de la Convención sobre Minas Antipersonales, no se nombró la Carta de Naciones Unidas; en su lugar, como fuentes citadas se señalaron: la CCW; su Protocolo V (2003) sobre restos explosivos de guerra, cuyo propósito estaba encaminado a aumentar la protección de los civiles de los efectos de los restos de municiones en racimo en ambientes postconflicto; la Resolución 13/25 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad; y la Resolución 16/12, del mismo órgano, sobre los niños y los conflictos armados.

El énfasis del apartado estuvo en la necesidad de poner fin a las indiscriminadas e inhumanas consecuencias resultantes del uso de las municiones en racimo, especialmente para los civiles; así como sus perjuicios para el desarrollo socioeconómico. Además, se reconoció el apoyo internacional que impulsó el proceso de negociación y la importancia de la conciencia pública en el fomento de los principios humanitarios.

Sobre el contenido operativo de la Convención, en el artículo 5 se refirió todo lo relativo a la asistencia no discriminatoria a las víctimas de municiones en racimo, la plena realización de sus derechos, incluida

la atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico; así como los medios para lograr su inclusión social y económica.

De la misma forma, se dedicaron artículos específicos a temas de almacenamiento y destrucción de las reservas, limpieza de las áreas contaminadas, educación sobre reducción de riesgos, cooperación y asistencia internacionales, fomento de medidas de transparencia sobre los avances de todas las labores mencionadas y medidas de implementación a nivel nacional.

A fecha de diciembre de 2023, 112 Estados han ratificado el texto (entre ellos Francia, Reino Unido y la mayoría de los miembros de la OTAN) y otros 12 lo han firmado. Ningún Estado Parte ha incurrido en el uso, producción o transferencia de las municiones. De hecho, se han destruido colectivamente casi 1,5 millones de municiones en racimo y 178,5 millones de submuniciones, el 99% de las existencias declaradas por las Partes del Tratado (Landmine & Cluster Munition Monitor, 2023).

No obstante, lastimosamente aún se continúan empleando estas municiones, como, por ejemplo, en el actual conflicto en Ucrania; lo cual ha recibido severas críticas de la organización Human Rights Watch y ha provocado serias discrepancias al interior de la OTAN.

Por su parte, Estados Unidos (quien suministra las municiones en racimo al ejército ucraniano desde julio de 2023, con una tasa de fallo de munición sin estallar de entre el 6 y el 14%) (Human Rights Watch, 2023), Rusia, China, Israel, Pakistán e India no han firmado el Tratado; como tampoco lo hicieron con la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonales.

Incluso, algunos de estos Estados han reforzado su defensa de las municiones en racimo y han votado, en varias ocasiones, en contra de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que promueve la Convención (Human Rights Watch, 2018).

En el caso estadounidense, que no participó en el proceso de negociaciones de la Convención bajo instrucciones del presidente George W. Bush, el mayor avance que se produjo con relación a la cuestión de las municiones en racimo fue la aprobación por el Senado de un proyecto de ley en 2009 (HR 1105), durante la administración Obama, sobre la prohibición a la exportación de casi todas las bombas en racimo a partir de 2018.

La legislación estableció que las municiones en racimo solo podían exportarse si dejaban menos de un 1% de sus submuniciones sin explotar; además, el texto también hacía referencia a que, el receptor debía asegurar que no se utilizaran estas armas en lugares con personas civiles presentes. Sin embargo, a través de una directiva del Departamento de Defensa en 2017, se abandonó tal política y se ratificó el reconocimiento de las municiones en racimo como “armas legítimas con clara utilidad militar”; por lo que, los Estados Unidos continuarían usándolas (Human Rights Watch, 2018).

De hecho, EE.UU. ha enviado cientos de miles de municiones en racimo que contienen decenas de millones de submuniciones inexactas y poco fiables a, por lo menos, 28 países, a saber: Alemania, Argentina, Australia, Bahrein, Bélgica, Canadá, Egipto, Dinamarca, Francia, Grecia, Honduras, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Jordania, Corea del Sur, Marruecos, Países Bajos, Noruega, Omán, Pakistán, Polonia, Arabia Saudita, España, Tailandia, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Reino Unido.

En consecuencia, la organización Human Rights Watch, junto a otras más de 60 organizaciones no gubernamentales norteamericanas, han exigido históricamente a los gobiernos de Washington la adhesión a la Convención de Oslo, a través de la “Campaña de los Estados Unidos para la Prohibición de las Minas Terrestres y las Bombas de Racimo” (Human Rights Watch, 2009).

Es válido destacar que, desde la apertura a firmas de la Convención sobre Municiones en Racimo, la organización Human Rights Watch confecciona un informe anual bajo el título “Monitor de Municiones en Racimo”, publicado por la CMC y que da seguimiento al estado de cumplimiento del Tratado por todos los países, sean o no Partes.

En la última entrega correspondiente a 2023, se señaló que los ataques con municiones en racimo mataron o hirieron a más de 900 personas durante 2022 (el 95% civiles), especialmente en Ucrania, debido al actual conflicto con Rusia. Además, Siria y Myanmar, Estados que no son Parte de la Convención, han empleado también estas municiones recientemente.

En lo relativo a las víctimas de restos de ataques anteriores con submuniciones sin estallar, se identificó una cifra de 185 personas (71% niños) en los territorios de Azerbaiyán, Laos, Irak, Líbano, Siria, Ucrania y Yemen (Human Rights Watch, 2023).

De igual forma, desde su aprobación, se han desarrollado once Reuniones de los Estados Parte de la Convención sobre Municiones en Racimo en Ginebra, en las cuales se presentan los informes anuales de la Human Rights Watch, se reconocen los progresos hechos y se trazan nuevas pautas para avanzar hacia un mundo libre de municiones en racimo.

Durante la Primera Reunión, celebrada en Laos en 2010, se enfatizó la importancia de fijar las bases necesarias para implementar las obligaciones positivas del Tratado asociadas a la asistencia a las víctimas, la limpieza de áreas contaminadas y el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las Partes de la Convención; por lo que, fue una gran oportunidad para iniciar la construcción conjunta de la arquitectura del nuevo Tratado y equilibrar las disposiciones preventivas y remediales.

De hecho, la apertura del encuentro fue a través de la proyección del filme “Vision into Action”, el cual acentuaba, una vez más, el carácter humanitario del acuerdo; presente, además, en el informe final de la cita, sus declaraciones (una de los sobrevivientes y otra de los jóvenes) y su plan de acción, con medidas detalladas y metas a cumplir en un período de tiempo fijado (Docherty, From Obligation to Action: Advancing Victim Assistance and Environmental Remediation at the First Meeting of States Parties to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2020).

Se crearon, a partir de entonces, grupos de trabajo para dar seguimiento a cada tema de forma especializada (asistencia a las víctimas, cooperación internacional, destrucción de las municiones, educación sobre la reducción de riesgos, etc.), similar a la experiencia de las minas antipersonales.

De manera especial, se debe resaltar la adopción reciente del Plan de Acción de Lausana, cuyo propósito es avanzar en lo relativo a la universalización y aplicación de la Convención en el período 2021-2026. En su texto, se exponen medidas puntuales que deben cumplir los Estados Parte con ese fin, acompañadas de uno o más indicadores para supervisar los adelantos realizados y determinar los problemas que obstaculicen su ejecución.

No se puede dejar de apuntar que, pese al éxito que representó la aprobación de la Convención, se han señalado algunas deficiencias, especialmente por los Estados en desarrollo, que deben ser superadas en el marco de las reuniones anuales y de examen, a saber: el condicionamiento para otorgar asistencia internacional a las víctimas de países en desarrollo, lo cual afecta su universalización; y las ambigüedades, limitaciones e inconsistencias que caracterizan varias disposiciones del texto, por ejemplo, la definición de munición en racimo, la cual excluye determinados tipos sofisticados de estas armas, según el número de submuniciones explosivas o por estar equipadas con mecanismos de autodestrucción y auto-desactivación (Paumier López, 2023).

Ciertamente, los principales desafíos que en la actualidad enfrenta la Convención sobre Municiones en Racimo están determinados por la reemergencia del uso de este tipo de armas en conflictos latentes, las transferencias recientes a nivel de Estados y la resistencia de un grupo de países a unirse a su prohibición total. De acuerdo a Mary Wareham, Directora de Incidencia de la División de Armas de Human Rights Watch:

El mayor obstáculo para los países que tratan de erradicar las municiones de racimo son los gobiernos que no están dispuestos a adherirse a la Convención y que socavan sus principios al utilizar o transferir estas armas. (Human Rights Watch, 2023).

En virtud del carácter indiscriminado e inhumano de armas como las municiones en racimo y las minas antipersonales, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, instó a los Estados miembros de la comunidad internacional a encauzar esfuerzos dirigidos a la universalización de las Convenciones de Oslo y Ottawa, respectivamente; como parte de su “Nueva Agenda de Paz” (ICBL, 2023).

Consideraciones finales

Los principales instrumentos del régimen internacional para el desarme humanitario han estado centrados en promover la restricción y prohibición de determinados tipos de armas convencionales, con énfasis en su impacto físico, psicológico y socioeconómico.

Además, generalmente incluyen obligaciones con carácter preventivo, prohibiciones completas, requerimientos de destrucción de armamento y medidas para asistir a las víctimas y enfrentar los daños medioambientales, sobre la base de la cooperación y asistencia internacionales; aunque es debatible, ciertamente, el por qué algunas armas han sido objeto de los debates durante estos años, como fue el caso de las minas antipersonales y las municiones en racimo, en detrimento de otros tipos.

En ese sentido, los procesos conducentes a la aprobación de las Convenciones de Ottawa (1997) y Oslo (2008) demostraron que, las negociaciones relativas a la conformación de ambos textos se distinguieron por la precedencia de sucesos históricos inmediatos, presentados como crisis humanitarias; la participación de una amplia representación de actores y el desuso de los canales multilaterales habituales, ante el fracaso de los foros negociadores en el marco de la CCW; el protagonismo de las campañas internacionales en favor del desarme convencional, con un mensaje claro y un objetivo concreto en su discurso; y el rechazo de las potencias nucleares no europeas a sendas prohibiciones, en virtud de la salvaguarda de sus intereses de seguridad nacional.

Por tanto, la exitosa aprobación de tales instrumentos respondió al cuidadoso seguimiento de una ruta común: estigmatizar la existencia misma de ambos tipos de armas, normar dicha estigmatización a través de un instrumento jurídicamente vinculante de prohibición y, por último, avanzar en su eliminación.

Asimismo, las negociaciones desarrolladas en los marcos del desarme internacional humanitario revelaron que no se precisaba, de manera irrestricta, la anuencia de los grandes poderes militares para concluir un acuerdo de prohibición total sobre una categoría completa de armas.

Al mismo tiempo, mostraron que una respuesta integral ante el peligro de cualquier armamento demandaba la conjunción de medidas prohibitivas y remediales ante los daños humanos y ambientales causados. Sin embargo, el panorama en el ámbito nuclear seguía un derrotero diferente que, a partir de 2010, cambió significativamente.

Referencias Bibliográficas

- Alcalde Villacampa, J. (2009). *Campañas internacionales de desarme: Un estado de la cuestión*. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Cataluña.
- Núñez, I. (30 de septiembre de 2017). El valor de un título: el Tratado de Prohibición del Arma Nuclear y su impacto en el régimen de no proliferación. *Boletín Electrónico del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Comisso Urrutia, A. M. (2007). *Convención de Ottawa. Memoria para optar al Grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- (1997). *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencias de minas antipersonal y sobre su destrucción*.
- CUBAMINREX. (10 de diciembre de 2021). *Declaraciones de la delegación de Cuba durante la Reunión de Estados Partes del Protocolo II Enmendado de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales*. Ginebra, Suiza. Obtenido de <https://www.misiones.cubaminrex.cu/es/articulo-declaraciones-de-la-delegacion-de-cuba-durante-la-reunion-de-estados-partes-del-protocolo>
- Docherty, B. (8 de mayo de 2018). A 'light for all humanity': the treaty on the prohibition of nuclear weapons and the progress of humanitarian disarmament. *Global Change, Peace & Security*. Recuperado el 11 de diciembre de 2023, de <https://doi.org/10.1080/14781158.2018.1472075>
- Docherty, B. (2020). From Obligation to Action: Advancing Victim Assistance and Environmental Remediation at the First Meeting of States Parties to the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 3(2), 253-264. Obtenido de <https://doi.org/10.1080/25751654.2020.1842657>
- Docherty, B., Rafferty, J., & Zwijnenburg, W. (octubre de 2019). *Desarme Humanitario*. Armed Conflict y Civilian Protection Initiative.
- Evans, C. P. (2021). Questioning the status of the treaty on the prohibition of nuclear weapons as a 'humanitarian disarmament' agreement. *Utrecht Journal of International and European Law*, 52-74. doi: <https://doi.org/10.5334/ujel.532>

- Fisas Armengol, V. (2012). La segunda oleada del desarme. Recuperado el 12 de diciembre de 2023, de <https://biblioteca.clacso.edu.ar>
- Hidalgo García, M. d. (2014). El desarme humanitario: instrumentos para erradicar el uso y comercio de minas antipersonal, municiones de racimo y otras armas especialmente nocivas. Cuadernos de estrategia (169), 83-113. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es>
- Human Rights Watch. (12 de marzo de 2009). Estados Unidos: Prohibición a la exportación de bombas de racimo. Recuperado el 23 de diciembre de 2023, de <https://www.hrw.org/es/news/2009/03/12/estados-unidos-prohibicion-la-exportacion-de-bombas-en-racimo>
- Human Rights Watch. (30 de agosto de 2018). Municiones en racimo: Estados sujetos al Tratado de Prohibición lo cumplen plenamente. Recuperado el 23 de diciembre de 2023, de <https://www.hrw.org/es/news/2018/08/30/municiones-en-racimo-estados-sujetos-al-tratado-de-prohibicion-lo-cumplen>
- Human Rights Watch. (5 de septiembre de 2023). Municiones de racimo: el nuevo uso y las transferencias desafían su prohibición total. Recuperado el 23 de diciembre de 2023, de <https://www.hrw.org/es/news/2023/09/05/municiones-de-racimo-el-nuevo-uso-y-las-transferencias-desafian-su-prohibicion>
- ICBL. (2023). Landmine Monitor 2023. Landmine & Cluster Munition Monitor.
- ICRC. (marzo de 2014). Convención de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersona. Obtenido de Servicio de asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario.
- La Convención sobre Municiones en Racimo. (28 de marzo de 2014).
- Landmine & Cluster Munition Monitor. (2023). Cluster Munition Monitor 2023 report. Ginebra. Noticias ONU. (4 de abril de 2023). El mortífero legado de las minas terrestres. Recuperado el 24 de diciembre de 2023, de <https://news.un.org/es/story/2023/04/1519917>
- Ochoa Gutiérrez, N. (2009). La no adhesión de Estados Unidos a la Convención de Ottawa: un estudio a partir del “excepcionalismo americano”. Trabajo de grado para optar el título de politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Bogotá D.C.
- ONU GINEBRA. (2023). Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Obtenido de <https://www.un Geneva.org/es/topics/disarmament>
- Paumier López, A. (11 de septiembre de 2023). Interviene delegación de Cuba en el Debate General de la 11a Reunión de Estados Partes de la Convención sobre Municiones en Racimo. Obtenido de <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/interviene-delegacion-de-cuba-en-el-debate-general-de-la-11a-reunion-de-estados-partes-de>
- Riordan, K. (2015). Convención sobre Municiones en Racimo. United Nations Audiovisual Library of International Law. Obtenido de <https://www.un.org/law/avl>
- Serrano, C. (6 de agosto de 2020). Hiroshima y Nagasaki: cómo fue el “infierno” en el que murieron decenas de miles por las bombas atómicas. BBC News Mundo. Recuperado el 23 de octubre de 2023, de <https://www.bbc.com/mundo/resources/idt-67d6f259-8dcb-480e-94c3-b208e-8f279a2>
- UNRIC. (2023). El Secretario General llama a erradicar las minas antipersonales. Recuperado el 12 de diciembre de 2023, de <https://unric.org/es/el-secretario-general-llama-a-erradicar-las-minas-antipersonales/>