

# EL TRATADO DE PROHIBICIÓN DE LAS BOMBAS DE RACIMO

Gonzalo Jar Couselo  
General de División de la Guardia Civil

**SUMARIO: I. DEFINICIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES, II. EL PAPEL DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (MICRMLR) ANTE DICHA PROBLEMÁTICA, III. LA CREACIÓN DE LA CMC: EL ‘PROCESO DE OSLO’, IV. LA POSICIÓN DE ESPAÑA, V. SIMILITUDES ENTRE LOS PROCESOS DE OTTAWA Y OSLO, VI. LA FIRMA DEL TRATADO, VII. BIBLIOGRAFÍA**

## I.- DEFINICIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES

Una primera cuestión que se pretende resolver antes de abordar la problemática de este tipo de armas es dejar constancia de la variedad de términos que se emplean indistintamente para referirse a las mismas, algo que ciertamente no ha resultado pacífico. Así, se habla de ‘municiones racimo’ (*cluster bombs*), ‘submuniciones’, ‘bombas de fragmentación’, ‘bombas de dispersión’ o, la más común y restringida, ‘bombas de racimo’, denominación que será la utilizada en este trabajo (a partir de ahora, BR). Éstas se pueden considerar como proyectiles con cartuchos metálicos de caída libre o dirigida que contienen cientos de pequeñas submuniciones explosivas -cada unidad mide unos 10 cms.-, también llamadas ‘bombetas’, que se lanzan desde el aire (puede contener hasta 664 unidades) o desde piezas de artillería (hasta 60) que, en teoría, están diseñadas para explotar, al impactar sobre el terreno o con un objeto o tras un lapso de tiempo prefijado, con el fin de inutilizar amplias zonas de terreno mediante la dispersión de dichos artefactos.

Durante una de las sesiones de la Conferencia de Examen de la ‘Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados’ de 1980 (CCAC o CWC, en inglés), la propuesta de definición de BR presentada por Alemania había provocado discusiones intensas. Consideraba que eran armas “que se lanzan [desde piezas de artillería, de misiles o lanzadas desde aviones] y están diseñadas para detonar en el momento del impacto con una distribución

estadística en un área predefinida”, caracterizadas por una “falta de capacidad de detección de objetivos autónomos” y, con frecuencia, por la “existencia de un elevado número de peligrosos artefactos sin explotar que suponen serias amenazas humanitarias después de su uso”. Además, ese término, no cubría las “municiones de fuego directo, munición de llamarada y humo, munición equipada con sensores y capacidad de detección de objetivos autónomos, submunición sin explosivos y minas antipersona”.

En lo que sí existe acuerdo es en que las BR están diseñadas para matar soldados y dañar las armas enemigas; sin embargo, lo que suele ocurrir en la práctica, de ahí su perversión, es que muchas de ellas, dispersas por el terreno, no explotan según lo previsto y permanecen allí como una amenaza mortal hasta que son manipuladas -los expertos calculan que entre el 20 y el 30% de las arrojadas no explotan, ya sea por defectos de fabricación, caída en zonas blandas o en árboles, etc.-, convirtiendo el área afectada (‘zona de impacto’) en un verdadero campo de minas, lo que incrementa el riesgo para la población civil. Como las minas antipersonal (MAP), las BR pueden permanecer activas durante décadas después de terminada la guerra, o ser arrastradas por las lluvias, lo que provoca muertes y heridas a los civiles - el 98% del total, de las que el 27% de ellas son niños- que vuelven a sus casas y tierras una vez acabado el conflicto y después del cese de las hostilidades. Mientras el coordinador de actividades relativas a las minas para el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), B. Lark, explicaba que, para muchas FAS, las BR, son muy rentables, al ser relativamente sencilla su producción, pues “Pueden producirse en gran cantidad y permiten de manera bastante fácil plagar una zona determinada con artefactos explosivos”, el jefe de la Unidad de Armas de dicha organización, P. Herby, resaltaba la paradoja que puede suponer el que estas armas puedan ser también utilizadas por las fuerzas militares internacionales que intervienen “en nombre de causas humanitarias y de protección de la población”.

A juicio de muchos analistas y organizaciones humanitarias, el uso de BR produce unos efectos altamente indiscriminados que suelen dar lugar a frecuentes violaciones de disposiciones fundamentales del Derecho Internacional Humanitario (DIH), al afectar a muchas áreas de terreno y personas de forma indiscriminada, con una alta probabilidad de provocar lesiones superfluas o sufrimientos innecesarios, sobre todo entre los civiles, y en cualquier caso desproporcionado en comparación con cualquier ventaja militar que se pueda obtener con su empleo, por lo

que su uso sería constitutivo de violación grave del mismo. Para Alcalde, dos eran los motivos para prohibirlas. En primer lugar, porque sus efectos se diseminan por una zona de gran amplitud y resulta muy difícil delimitar su daño a un objetivo concreto, además de que, cuando son usadas cerca de población civil, constituyen casi con total seguridad una forma de ataque indiscriminado, al no ser posible distinguir entre objetivos civiles y militares. El segundo problema lo constituyen las municiones que quedan sin explotar a modo de MAP, lo que, de hecho, había provocado en los últimos años un renovado interés por parte de las organizaciones implicadas en el problema que estas armas ocasionan entre la población civil.

Distintas fuentes cifraban en 34 los países que fabricaban al inicio del 'Proceso de Oslo' hasta 210 tipos de BR –entre ellos, España-, armas que se habían utilizado al menos en 23 países hasta ese momento, en tanto eran 76 los que disponían en sus arsenales de este tipo de munición. K. Stapp, colaboradora de la organización *Tierramérica*, subrayaba que, a pesar de que los 75 gobiernos que almacenan BR -en especial, EE UU (en 2005, tenía unas existencias cercanas a los 730 millones de submuniciones), Rusia y China-, la mayor parte de las cuales se estaban tornando obsoletas y resultaban cada vez menos fiables, hacen oídos sordos a los llamamientos a favor de una regulación de las mismas y rechazan una moratoria, crecía la presión internacional contra su uso. Según estimaciones de esas mismas fuentes, el número de víctimas mortales causadas a nivel mundial por las BR oscilaba entre 56.218 y 64.982 -*Handicap Internacional* las cifraba en torno a 100.000 en los últimos 30 años-, de las cuales 275 eran militares, 3.906 desconocidos y el resto civiles.

Desde la II Guerra Mundial se han venido empleando diferentes variedades de BR en numerosos conflictos, desde Vietnam a los más recientes de Laos, Kosovo, Irak, Afganistán, Israel, Líbano y Georgia en el conflicto de 2008 (un informe de la UE, hecho público el 1-X-09 reconocía que este país las había usado y que existían “indicaciones” de que también Rusia en la ciudad de Gori). Mientras *Human Rights Watch* (HRW) denunciaba que el uso de BR en Kosovo “no fue consecuente con la doctrina de la fuerza limitada”, el CICR recabó datos que mostraban que las BR causaron más de un tercio de las casi 500 víctimas civiles en dicho territorio –número similar al registrado en total por las minas terrestres y otros tipos de municiones-, de las que los niños menores de 14 años tenían cinco veces más

probabilidades de resultar afectados por esas armas que por las MAP.

A raíz del conflicto de Irak (2003), tanto Washington como Londres alegaron que las BR eran armas de guerra legítimas y que, en los últimos años, habían desarrollado una nueva generación que, según decían, eran mucho más certeras, con efectos tardíos tan sólo en menos de un 1% de los casos. D. Karas, portavoz del Pentágono, aseguraba que la Fuerza Aérea de su país había usado en Irak BR “muy certeras”, diseñadas para “funcionar contra blancos previstos” y no diseminar municiones si no los alcanzaban. Sin embargo, otras preguntas sobre víctimas civiles y la posible propuesta de moratoria no fueron respondidas por Karas ni por otros funcionarios del Departamento consultados al efecto.

El 1-IX-06, la ONU calculaba que las FAS israelíes habían esparcido en el sur del Líbano entre dos y tres millones de BR - Israel reconoció haber disparado 1.800 proyectiles que transportaban 1,2 millones de BR-, de las cuales unas 100.000 seguían activas, la mayoría de ellas (un 90%) lanzadas durante las últimas 72 horas de la guerra entre Israel y Hezbolá, por lo que es frecuente encontrarse, todavía hoy, en el sur del país con el acceso prohibido a determinadas zonas y se recomienda no salir del margen de muchas carreteras. Unos 300 soldados del ejército libanés y otros 30 equipos, cada uno con un máximo de 30 expertos, trabajan allí en tareas de limpieza. El coronel M. Fahmy, jefe de la oficina nacional de limpieza de minas comentaba que su prioridad era “limpiar las casas, las carreteras principales y los huertos para que los desplazados puedan volver a sus aldeas. La siguiente fase será limpiar los terrenos agrícolas”.

Mientras la organización británica *Land Mine Action*, recordaba que los equipos de desminado aún estaban trabajando en Líbano para desactivar BR utilizadas en las incursiones israelíes de 1978 y 1982, tarea que podía durar todavía 10 años, el coordinador de Ayuda Humanitaria de la ONU, J. Egeland, tras señalar que se habían localizado 359 zonas separadas con presencia de BR, además de unas 20.000 unidades de artillería también sin explotar, calificaba de completamente “inmoral” a Israel por utilizar este tipo de munición en áreas residenciales en los últimos días de la guerra, lo que estaba provocando la muerte diaria de muchas personas, acusaciones a las que el gobierno israelí respondía que la utilización de BR no estaba prohibida por la legalidad internacional y acusaba a Hezbolá de lanzar los cohetes desde áreas consideradas civiles. Más contundente se mostraría Ch. Clark, responsable de la ONU para la limpieza de estas armas,

al acusar a Israel de haber entregado a la Finul mapas “inútiles” sobre las áreas donde se habían lanzado las BR.

Una vez declarado el alto el fuego (VIII-06), todos esos restos de armamento se iban a convertir en una de las mayores amenazas para las tropas de la Fuerza Interina de Naciones Unidas (Finul), incluídos los 1.100 soldados españoles, y la población civil en la zona, artefactos que habían provocado ya la muerte de al menos 30 civiles y 191 heridos por este tipo de armamento. Como señalaba S. Lovell, supervisor de uno de los equipos de limpieza, ellos “Viven con esto a diario”. En X-06, se habían eliminado 4.500 BR, al tratarse de un procedimiento dolorosamente lento, por lo que las autoridades calculaban que les llevaría unos 15 meses finalizar la tarea de limpiar la región. Según fuentes de la ONU, el día 29-XII-06 resultaron afectados, por vez primera, dos *cascos azules* belgas que sufrieron heridas por la explosión de BR.

El periódico israelí *Haaretz* publicaba, el 12-IX-06, un artículo anónimo donde se citaba al jefe de una unidad de cohetes en Líbano que criticaba la decisión de usar BR, pues “Lo que hemos hecho es demencial y monstruoso, hemos cubierto pueblos enteros de bombas de racimo”. Todos los esfuerzos para conseguir que las autoridades israelíes explicasen la razón por la que se usaron estas armas resultaron vanos, y sus portavoces remitían las preguntas a breves declaraciones oficiales que sostenían que todo se había hecho “conforme a la legalidad internacional”. Si bien los expertos militares consideraban que las BR eran armas legales muy eficaces si se dirigían contra objetivos militares, funcionarios de la ONU y miembros de Amnistía Internacional (AI) y HRW, opinaban que no siempre era así, toda vez que consideraban difícil dirigirlas con precisión exclusivamente contra blancos militares. En ese sentido, criticaban a Israel por haber lanzado la mayoría de las BR al final de la guerra, cuando el Consejo de Seguridad de la ONU negociaba ya la resolución del conflicto.

Tanto el coordinador de la ONU en ese país, D. Shearer, como D. Farran, funcionario de enlace con las comunidades en el Centro de Coordinación de la Acción de Limpieza de Minas en la zona, declaraban que un elevado porcentaje de los proyectiles sin estallar eran de fabricación estadounidense y, también, israelí, de igual manera que hay que dejar constancia de que también la guerrilla de Hezbolá había lanzado BR a través de sus cohetes Katiuskhas sobre la zona norte de Israel. Por su parte, EE UU, que reconocía haber vendido BR a Israel en el pasado, afirmaba estar investigando si su uso en esta guerra incumplía un acuerdo secreto que restringía su modo de empleo.

En I-07, el Departamento de Estado enviaba al Congreso un informe preliminar en el que se indicaba el posible uso ilegal de BR por parte de Israel, al haber incumplido este país el acuerdo suscrito con EE UU en esta materia. Su portavoz, S. McCormack, sin concretar el modo en que se llevaron a cabo y tras advertir que “esto no es un juicio definitivo”, declaraba que, a buen seguro tras comprobar los efectos que dichas armas habían producido sobre la población civil una vez finalizado el conflicto, “Hubo posibles violaciones” del citado acuerdo. Por su parte, el portavoz de la embajada israelí en Washington, D. Siegel, tras recordar el derecho de su país a utilizarlas con arreglo a las leyes internacionales, subrayaba que “Ejercemos nuestro derecho a la defensa propia”. A raíz de conocerse este informe, HRW instaba a EE UU a dejar de exportar ese tipo de munición a Israel, razón por la que el periódico *The New York Times* señalaba que EE UU estaba estudiando la posibilidad de aplicar sanciones contra Israel por el uso de dichas armas, consideradas por muchos como de efectos indiscriminados que pueden causar la muerte de civiles, lo que se consideraba como una violación grave del DIH.

Por su parte, la ‘Comisión Winograd’ hacía público su informe, el 30-I-08, sobre la gestión de esa última guerra, en el que recomendaba que las FAS no volviesen a disparar las BR empleadas en la misma, lo que suponía un duro golpe a los argumentos del gobierno israelí, que había esgrimido, contra el criterio de los organismos internacionales de derechos humanos, que las BR eran un arma legal e insistía en la legitimidad de las acciones de guerra emprendidas. Según ese informe, los proyectiles estaban compuestos por miles de pequeñas bombas que “se diseminan sobre una gran extensión y la desactivación completa de las pequeñas cargas explosivas que dispersan, del tamaño de un teléfono móvil, se ignora cuándo concluirá. Algunas de ellas no explotan y pueden causar daños por un largo periodo de tiempo”, añadiendo que “El modo en que se utilizaron no es conforme a la legislación internacional”. Hay que reconocer que esa recomendación de no lanzar BR ya no tendría demasiadas consecuencias prácticas, pues, sólo en el caso de que se desatara una nueva guerra, se podría comprobar si el gobierno israelí haría caso de esa sugerencia. De cara al futuro, la comisión consideraba conveniente que, a la luz del derecho internacional, “elementos no militares” asesorasen a los militares sobre el uso de ciertas armas.

Alcalde considera que el bombardeo del Líbano por Israel acabó ayudando a la causa de la lucha contra las BR y tuvo, sin duda, una relevancia extraordinaria, como lo puso de manifiesto la

representante de la Campaña Internacional contra las MAP (ICBL) J. Williams en Oslo, el día 21-II-07, en su discurso ante ONGs, representantes de gobiernos y los medios de comunicación social (**mcs**), al agradecer de manera irónica el uso que había hecho Israel de las BR: “*Thanks Israel*”. Hay que recordar que la cobertura mediática había sido muy intensa, incluso varios meses después del fin de la guerra, debido precisamente a las dificultades de las tareas de limpieza y desminado y los problemas socioeconómicos para las comunidades de las zonas afectadas, derivados de la presencia de restos de explosivos sin explotar. En ese sentido, el dato más citado por los **mcs** fue que, seis meses después del alto el fuego, al menos 200 civiles habían muerto o sufrido heridas por la acción de las BR que permanecían sin explotar. Para el mismo autor, si se aplican “términos contrafactuales”, podría incluso afirmarse que, en caso de no haber existido la guerra del Líbano, probablemente la conferencia de Oslo no hubiese tenido lugar y que, de cualquier manera, lo ocurrido en ese conflicto había acelerado el proceso de negociación sobre las BR.

## **II.- EL PAPEL DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y LA MEDIA LUNA ROJA (MICRMLR) ANTE DICHA PROBLEMÁTICA**

Ya se ha dicho con anterioridad que un sector de la doctrina se mostraba partidario de abordar el problema de las BR en el ámbito de la CCAC, razón por la que, tras la experiencia de Kosovo (1999), una iniciativa del CICR consiguió un éxito limitado al conseguir que se aprobase en 2003 el Protocolo V de esa Convención, sobre restos explosivos de guerra (REG), según el cual todas las partes en un conflicto armado tenían la responsabilidad de proceder a la remoción de las municiones sin explotar, prestar asistencia para hacerlo y suministrar información sobre los tipos y la ubicación de dichas municiones. A pesar de la presión de organizaciones como el CICR, *Landmine Action*, UNMAS y HRW, que creyeron que dicha norma recogería las aspiraciones de los partidarios de una regulación de las BR, el resultado final fue considerado como un documento bastante débil respecto a las pretensiones iniciales, ya que el texto no contenía restricciones sobre el empleo de las BR ni obligaciones para reducir su elevado índice de fallos, ni tampoco abordaba el elevado riesgo y los efectos indiscriminados que suponían los ataques con ese tipo de armas cuando las submuniciones no explotan, particularmente si el ataque se perpetraba en una zona poblada.

Mientras los partidarios del luego denominado 'Proceso de Oslo' consideraron como "insuficiente" dicho Protocolo para sus fines, G. Laurie, coordinador de UNMAS, realizaba una interpretación más optimista de las posibilidades del mismo y, respecto al proceso de negociación, señalaba 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". Por su parte, Alcalde consideraba que, como consecuencia de la adopción del nuevo Protocolo, el enfoque de la iniciativa *Cluster Munition Coalition* (CMC) empezaba a cambiar, pues entendía, citando a su coordinador, T. Nash, que 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 BR que mantenían en sus arsenales, acabó de convencer a las ONGs para centrarse en conseguir una respuesta específica a los problemas causados por estas armas. Así, pues, a partir de ese momento, el objetivo de la CMC quedaba delimitado a los problemas específicos de las BR -extensión del área de sus efectos y el de la existencia de REG-, idea que, desde finales de 2004, explicitaban ya claramente los documentos de esa coalición.

Por su parte, el CICR, desde su informe sobre Kosovo (2000), venía expresando sus preocupaciones humanitarias acerca de los efectos de las BR, participando de manera activa en todos los debates internacionales sobre las mismas, tanto en el marco de la CCAC como en otros foros. Desde 2003, año en que hizo un llamamiento para que se prohibiera su uso en zonas pobladas, el Consejo de Delegados expresaba su preocupación acerca del alto coste humano que generaba el empleo de esas armas. En 2005, ese mismo Consejo hacía también un llamamiento a los Estados para que eliminasen las BR que no fuesen precisas o que tuviesen un elevado índice de error, ya que, ante el constante aumento del sufrimiento de las personas civiles y de la dificultad de limpiar estas armas, era cada vez más apremiante que los Estados actuasen en los planos nacional e internacional para abordar la cuestión.

En la Conferencia de Examen de la CCAC, celebrada en Ginebra en XI-06, el CICR señalaba que las amenazas particulares de estas armas exigían que se adoptasen medidas urgentes por parte de los gobiernos, como el cese inmediato del uso de BR que no fuesen precisas y confiables, la prohibición de lanzarlas contra objetivos militares ubicados en zonas pobladas y la eliminación y no transferencia de existencias de las imprecisas y poco fiables.



Precisamente, durante esa conferencia, el entonces secretario general de la ONU, K. Annan, pidió que se tomaran medidas para atajar los efectos de las BR sobre la población civil y, en clara alusión a Líbano, añadía que “Hechos recientes muestran la atrocidad y los efectos inhumanos de estas armas”. Por su parte, J. Egeland solicitaba que se congelase el uso de las BR, advirtiendo que, “Mientras no exista una prohibición efectiva, esas armas seguirán afectando de manera desproporcionada a los civiles, mutilando a mujeres, niños y otros grupos vulnerables”.

Esa implicación del CICR, organización neutral y respetada por las distintas partes en los conflictos, merecía, a juicio de Alcalde, ser subrayada, al ser un hecho poco frecuente que expresase su apoyo claro a una campaña de este tipo. El compromiso del CICR se plasmaría en Oslo en la organización de la reunión de expertos que tendría lugar en IV-07, en la localidad suiza de Montreux, para debatir la utilidad militar de este tipo de armas y la elaboración de nuevas normas de DIH destinadas de manera específica a reglamentarlas, en concreto, un tratado por el que se prohibiese el uso, desarrollo, producción, almacenamiento y transferencia de las que no fuesen precisas ni fiables, incluyendo también disposiciones relacionadas con la asistencia a las víctimas, la limpieza de las zonas afectadas y las actividades para minimizar sus consecuencias para la población civil.

El Consejo de Delegados, tras recordar la Resolución sobre Armas y DIH (Seúl, XI-05) y acoger con agrado el informe de seguimiento del CICR, ponía de relieve que los controles adecuados sobre el uso y la proliferación de armas era esencial para proteger a las personas civiles contra los efectos indiscriminados y a los combatientes contra sufrimientos innecesarios. Asimismo, se mostraba “profundamente preocupado” por el costo humano de las BR durante los conflictos y después de éstos, reconocía los obstáculos que estas armas suponían para la reconstrucción tras un conflicto y para el desarrollo, expresaba su gran preocupación por los efectos indiscriminados de dichas armas y las consecuencias que éstas tenían para la población civil y la acción humanitaria, y alarmado por la presencia de millones de BR que no eran precisas ni fiables en los arsenales de diferentes países.

Al mismo tiempo, se congratulaba por el compromiso contraído en la Conferencia de Oslo para concluir un tratado hacia finales de 2008 por el que se prohibiesen las BR que causen daños inaceptables a las personas civiles, así como por los esfuerzos para abordar esta cuestión en el contexto de la CCAC y el creciente

número de Estados que ya había decidido aplicar una moratoria al uso de las BR que no fuesen precisas ni fiables, incluso a eliminar las armas de esta índole. Por todo ello, alentaba todos los trabajos que se estaban realizando para aliviar los sufrimientos de las víctimas de las BR y para remover estas armas y otros REG que ya contaminaban a países afectados por la guerra. Tras instar a todos los componentes del Movimiento a que sensibilizasen acerca de los ingentes costos humanos y socioeconómicos del uso de las BR y ayudasen a fomentar el apoyo nacional para la aprobación de ese nuevo tratado de DIH, pedía al CICR que informase al Consejo de Delegados de 2009 sobre los progresos realizados en la aplicación de dichos objetivos.

En opinión del CICR, mientras el objetivo de los trabajos de la CCAC sobre las BR estaba definido con menor precisión, era probable que en los próximos años el asunto de estas armas siguiese ocupando un lugar destacado en los programas de las políticas nacionales e internacionales. En ese sentido, el compromiso formalizado ya por unos 70 Estados de concluir ese tratado hacia finales de 2008, estaba adquiriendo importancia y un creciente número de gobiernos se estaban alineando con ese objetivo humanitario. Sin embargo, consideraba posible que los dos procesos –el de la CCAC y la ‘Iniciativa Noruega’- pudiesen dar lugar a la elaboración de esos instrumentos en 2008 o 2009, fin por el que el CICR seguiría trabajando.

El 21-II-08, coincidiendo con la celebración de la conferencia que se celebraba en Wellington (Nueva Zelanda), Cruz Roja Española hacía público un comunicado de prensa en el que reclamaba medidas urgentes contra dichas armas. Tras recordar que se trataba de múltiples pequeñas bombas diseñadas, en general, para explotar por impacto, que tenían un radio de acción considerable, sin embargo subrayaba que un alto porcentaje de ellas no suele estallar según lo previsto, lo que provoca muertes y heridas entre la población civil durante años después del fin de las hostilidades. Además de causar víctimas directas, la presencia de submuniciones sin estallar demoraba la llegada de la ayuda humanitaria, obstaculizaba la reconstrucción y hacía que el uso de las zonas agrícolas se tornase sumamente peligroso. Como apunta J. L. Rodríguez Villasante, director del CEDIH, “Las personas civiles sufren intensamente durante los conflictos. Es inaceptable que deban seguir padeciendo los efectos del empleo de estas armas años después del fin de las hostilidades”.

A nivel internacional, el MICRMLR ya había exhortado a los Estados a negociar, con urgencia, un nuevo tratado de derecho

internacional que prohibiese por completo las BR “imprecisas y no fiables”, tratado que debería también contener disposiciones sobre la limpieza de las zonas en ese momento contaminadas por estas armas y sobre la asistencia a las víctimas de las mismas. Durante la celebración de la XXX Conferencia Internacional del MICRMLR, celebrada en XII-07 en Ginebra, se formuló la promesa de apoyar y difundir la ‘Declaración de Oslo’, promoviendo la aprobación de un tratado internacional sobre prohibición de las BR, así como la asistencia a las víctimas y la remoción de tales municiones, de tal forma que, como indicaba Rodríguez Villasante, “Ahora tenemos la oportunidad de prevenir un gran sufrimiento humano si logramos que estas armas nunca se usen y sean destruidas. Si proliferan y se utilizan, podríamos enfrentarnos a una crisis humanitaria mayor que la causada por las minas terrestres”.

### **III.- LA CREACIÓN DE LA CMC: EL ‘PROCESO DE OSLO’**

A fin de abordar la problemática relativa a las BR, en XI-03 y coincidiendo con las fechas previas a la reunión de la CCAC, una coalición de cerca de 80 ONGs de todo el mundo, entre las que se encontraban HRW y *Handicap Internacional*, presentaban en La Haya la iniciativa *Cluster Munition Coalition* (CMC), compuesta en la actualidad por más de 200 ONGs de 50 países, encargada de promover una campaña internacional para conseguir la prohibición total de las BR. En el documento fundacional, además de intentar impedir la fabricación, venta y uso de este tipo de artefactos, se pretendía también que los países que los hubiesen empleado adquiriesen una responsabilidad especial para la limpieza de los conocidos como REG dejados tras de sí por los conflictos armados y a asistir a las víctimas, con el argumento de que la CMC debía llenar el hueco dejado por la ICBL, que no incluía las BR en su mandato. Hay que señalar que un importante aliado de esas ONGs y los países que colideraban el proceso eran algunos de los departamentos de la ONU, muchos de los cuales -UNICEF, UNMAS, el PNUD y OCHA- ya habían suscrito una declaración en 2003 pidiendo una moratoria en el uso de estas armas.

Al igual que había ocurrido con las MAP, el primer punto de inflexión se produciría con la decisión de Bélgica, el 9-VI-06, de aprobar la legislación que prohibía las BR en su territorio, con dos excepciones: las que no contenían submuniciones explosivas y están diseñadas para crear humo o luces y las que contenían submuniciones con mecanismos individuales que van directamente al objetivo y que, por tanto, no dejan REG, excepciones que, en

principio, serían aceptables para la CMC en un futuro tratado internacional. El gobierno belga llegó incluso a prohibir las inversiones en bancos que financiaran la producción de BR (según el último informe de *Netwerk Vlaanderen*, BBVA y Banco Santander estarían entre ellos), decisión que sirvió para que influyentes organizaciones en este ámbito, como *Landmine Action*, decidieran modificar su posición inicial, de defensa de una moratoria, para pasar a pedir la prohibición de las BR en Gran Bretaña.

Como ya se ha dicho, el uso masivo de BR en la guerra del Líbano (2006) puso de relieve la necesidad de tomar medidas urgentes para hacer frente a las consecuencias para la población civil y a la proliferación de esas municiones. Por ello, durante la reunión de la CCAC (2006) y tras años de renuencia a abordar esta cuestión, 25 países hicieron un llamamiento a favor de la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las BR. De manera simultánea, fuera de ese ámbito y mientras el gobierno noruego había comenzado a realizar una serie de reuniones entre los Estados que se habían comprometido a entablar negociaciones en 2008 sobre un tratado relativo a esas armas, el CICR continuaba trabajando en la búsqueda de una solución urgente a los problemas humanitarios que planteaban dichas armas, con lo que pretendía contribuir al logro de los mejores resultados posibles tanto en el contexto de la CCAC como de la 'Iniciativa Noruega'.

Dado que, entonces, casi todas las principales potencias militares se opusieron a iniciar negociaciones para el nuevo tratado, los Estados Partes en la CCAC sólo estuvieron de acuerdo en continuar las discusiones sobre las BR por medio del Grupo de Expertos Gubernamentales, el cual se reunió en VI-07 pero no logró el consenso sobre la línea que había de seguirse. Aun cuando varias de esas potencias indicaron que estaban dispuestas a negociar un instrumento en el marco de la CCAC, otros se seguían oponiendo a ello, razón por la que el Grupo no logró acuerdo alguno, pero recomendó que la Reunión de Estados Partes que tendría lugar en XI-07 decidiese sobre la mejor manera de abordar las consecuencias de las BR en el ámbito humanitario.

Fue al finalizar esa reunión de Examen de la CCAC cuando Noruega declaró su intención de organizar la Conferencia de Oslo, para lo cual invitó a los gobiernos que desearan apoyar la elaboración de nuevas normas sobre esas armas a una reunión en Oslo en II-07. Al mismo tiempo, la correlación de fuerzas dentro de la CMC se iba modificando con la entrada de nuevas organizaciones en su comité ejecutivo, entre otras, *Norwegian People's Aid*, lo que propiciaba que ganasen más peso los

partidarios de la prohibición. En el caso de la ICBL, ausente en todo el proceso de creación de la CMC, no decidió formar parte activa de la misma hasta XII-06, presencia que provocó que la coalición aumentase notablemente su cobertura mediática, su legitimidad y sus relaciones con distintos sectores de la sociedad y la política internacional. A partir de ese momento, el objetivo de la CMC pasaba a ser la prohibición total de las BR, sin que las excepciones de la ley belga fuesen vistas como una amenaza a este planteamiento.

Los días 22 y 23-II-07, 49 Estados -los que habían mostrado un mayor interés y voluntad de llevar a cabo una acción urgente para tratar el problema de las BR-, y más de 100 organizaciones humanitarias y ONGs –entre ellas, *Greenpeace España*, *Fundació per la Pau* y *Moviment per la Pau* como miembros de la CMC-, el CICR y la CMC se reunían en Oslo, en una conferencia organizada por el gobierno de Noruega, para debatir medidas realistas y efectivas que impidiesen que la crisis humanitaria provocada por el uso de BR continuase y se propagase, así como impulsar la aprobación en 2008 de un tratado internacional que proscribiese esas armas. Destacar que tres acontecimientos conformaron la semana de acción contra las BR en la capital noruega: el primero, la propia reunión gubernamental; el segundo, el foro social de las ONGs en torno a la CMC, que contó con la participación de dos ministros del gobierno noruego, la Premio Nobel J. Williams y una intensa cobertura de los **mcs** y, por último, una serie de talleres informativos para ONGs.

El objetivo del gobierno de Noruega -que había decretado ya una moratoria junto a Austria-, y de las ONGs participantes en la conferencia, era lograr la prohibición de las BR y acordar los medios necesarios para destruirlas y para ayudar a los países afectados por las mismas. El ministro de Asuntos Exteriores de Noruega, J. G. Store, en un llamamiento a favor de esa prohibición, recordaba que la comunidad internacional debería solucionar los problemas que planteaban estas armas y crear un nuevo instrumento legal para poner fin al desastre humanitario que provocaban, ya que ocasionaban un grave e innecesario sufrimiento a civiles en las zonas de guerra, durante y después del conflicto. A su juicio, sólo una respuesta humanitaria colectiva que adoptase pronto medidas eficaces, similares a las adoptadas con las MAP una década antes, podría abordar el problema de una manera significativa.

Ante la ya denominada también ‘Iniciativa Noruega’, Alcalde descubre posiciones a favor y en contra. Así, los países más reticentes al proceso argumentaban que este proceso debería

seguir siendo abordado en el marco de la CCAC, pues, de lo contrario, no contaría con la participación de los principales productores de BR. Toda vez que países como EE UU, Rusia y China nunca aceptarían prohibir las BR, se debería intentar buscar soluciones más realistas y de compromiso entre todas las partes. En Oslo, una de las cuestiones previas al debate se planteó al considerar algunos Estados, los partidarios de tratar este tema en el ámbito de la CCAC -Alemania, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Italia, Letonia y Suiza-, hicieron declaración explícita de su voto positivo en el sentido de que lo era porque se entendía que el foro de debate debería ser la CCAC. Por contra, se recordaba también que la negociación de un nuevo tratado que pretendiese prohibir las BR podría afectar la práctica de los Estados que no lo suscribiesen, de modo similar a como el Tratado de Ottawa había modificado la de muchos Estados no miembros del mismo. Alcalde recuerda que, aunque en su primera intervención se había mostrado de modo similar a los países anteriores, finalmente España no hizo mención a esta cuestión al manifestar el sentido de su voto.

La declaración final fue aprobada por 46 de los 49 Estados representados en la conferencia, entre ellos alguno de los principales productores: Alemania, Francia y Gran Bretaña. La histórica declaración, muy bien acogida por parte del secretario general de la ONU, abogaba por la conclusión en 2008 de un instrumento internacional que prohibiese el uso, producción, transferencia y almacenamiento de “las municiones de racimo que causen daños inaceptables a las personas civiles” e instaba a cada país a dar los pasos necesarios a nivel nacional para acabar con esas armas y para que el tratado fuese posible, además de establecer un marco de cooperación y asistencia para el cuidado y la rehabilitación de los supervivientes, la limpieza de las zonas contaminadas, la educación sobre los riesgos, y la destrucción de las BR prohibidas. Por su parte, España, que sí había apoyado el texto, anunciaba que participaría “activamente” en todos los foros que trataran la cuestión e instaba a los países a “definir en 2008 un instrumento internacional legal” que permitiese prohibir “el uso, producción, transferencia y almacenamiento de estas municiones de racimo que causan daños inaceptables a los civiles”.

Al mismo tiempo, algunos de los principales productores de armas del mundo, como EE UU, Rusia, Israel o China, países que tampoco habían firmado el Tratado de Ottawa, intentaron boicotear con sus ausencias el éxito de la conferencia, pero la organización prefirió restar importancia a las mismas. Otros países, como Australia, India o Pakistán, tampoco asistieron, con el argumento de

que este tema debería ser tratado en otros foros, como la CCAC, aun cuando se daba la circunstancia de que, en XI-06, los Estados parte de esa Convención no lograron un acuerdo para iniciar las negociaciones sobre este tema, razón por la que el gobierno noruego anunció que lideraría un proceso encaminado a lograr ese nuevo tratado.

El gobierno de EE UU, aun cuando era consciente de que se trataba de un asunto que generaba gran preocupación a nivel humanitario, defendía el uso de las BR como una “opción militar”, explicando que ya había tomado medidas para hacer frente a la amenaza que pudiesen plantear este tipo de armas, como el establecimiento de mejoras técnicas o de reglas claras sobre cómo podían y debían utilizarse. En ese sentido, EE UU entraría en el grupo de los partidarios de las BR, al poseer una doctrina militar que prevé intervenciones militares en las cuales puede tener que enfrentarse a fuerzas militares basadas en el uso de unidades blindadas, sin contar todavía con una tecnología alternativa e igual de barata y efectiva para ese fin.

En opinión de Alcalde, el argumento de la utilidad militar de las BR era, sin duda, uno de los que más controversia causaba, ya que, si bien fueron diseñadas principalmente durante la *guerra fría* para ser usadas contra columnas extensas de carros blindados, los conflictos militares actuales eran muy distintos y el uso de este tipo de armamento suponía en ocasiones una dificultad añadida a estrategias políticas y militares, al poner en riesgo a civiles e incluso a los propios soldados. En cualquier caso, hasta la fecha no se había hecho pública evidencia concreta de su efectividad militar, por lo que, ante esa incertidumbre, las ONGs argumentaban que, “sea cual sea su utilidad militar, sin duda sus consecuencias humanitarias son mayores”. Para Alcalde, el asunto de la utilidad militar era clave, al entender que muchos de los países que pretendiesen adherirse al ‘Proceso de Oslo’ tendrían en consideración este factor para defender sus propios intereses, de ahí que esperase que los que contasen con industrias militares avanzadas, y con altos presupuestos de defensa, tuviesen incentivos para invertir en mejoras técnicas que aumentasen la fiabilidad de estas armas. De igual manera, consideraba improbable que los países pobres lo hiciesen, aunque podrían ser inducidos a no utilizar las (escasas) BR que tuviesen almacenadas si se les ofrecía una alternativa económicamente asequible.

Los partidarios del ‘Proceso de Oslo’ consideraban un éxito importante la respuesta positiva por parte de países que habían mostrado en el ámbito de la CCAC posiciones reacias a un proceso

como éste, en particular Alemania, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Italia y Suiza, pues ello habría provocado una reacción en cadena, arrastrando consigo a otros países que no tenían las preferencias demasiado definidas. Una serie de países, entre otros, Argentina, Angola, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Egipto, España, Finlandia, Jordania, Líbano, Malta y Serbia, expresaron en sus intervenciones su apoyo al texto en su totalidad, sin especificar matices especiales al mismo. En concreto, países como Austria, Bélgica, Costa Rica, Irlanda, México, Nueva Zelanda y Perú, se comprometieron a organizar las siguientes reuniones del proceso, mostrándose dispuestos, junto a Noruega, a coliderarlo. También las organizaciones internacionales presentes en la conferencia dieron su apoyo total al mismo, como el CICR, el Vaticano y distintos departamentos de Naciones Unidas, entre ellos, PNUD, OCHA, UNHCR, UNIDIR y UNICEF.

Por el contrario, los tres países que abiertamente rechazaron adherirse al texto, y expresaron sus reservas al mismo al considerar que el asunto debería tratarse en la CCAC, fueron Japón, Polonia y Rumanía, previendo, quizás, que habría muchos más que votarían en contra. Japón y Polonia fueron de los primeros en votar, viéndose después en una posición muy incómoda, ya que las declaraciones negativas eran recibidas con un frío silencio por parte de los representantes de las ONGs presentes en la sala, que agradecían con calurosos aplausos los votos positivos. En ese sentido, Japón 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 oficiales. Curioso también fue el argumento esgrimido por Polonia, al considerar que “este proceso contribuirá a mejorar el funcionamiento de la CCW, así que ahora podemos volver a negociar en el marco de la CCW”.

Como valoración de lo conseguido en Oslo, mientras S. Eckey, del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego, afirmaba que “Hemos superado las expectativas más optimistas... En el primer día había varios que tenían reservas. Hemos tenido que realizar un trabajo político, con las delegaciones y con los Gobiernos, para lograr este resultado. Estamos muy satisfechos”, J. Williams, premio Nobel de la Paz en 1997 por su activismo contra las MAP, declaraba: “Cuando empezamos la campaña contra las minas, nadie creyó que lo lograríamos. En cinco años conseguimos el apoyo de la gente y un tratado para prohibirlas. Por eso estoy convencida de que habrá otro sobre las bombas de racimo”.



Para Alcalde, la declaración aprobada en Oslo era “un texto inteligentemente escrito” que, de forma deliberada, utilizaba un “lenguaje ambiguo, amplio y abierto”, que permitía incorporar todo tipo de matices e interpretaciones. Esa ambigüedad hacía referencia a la delimitación temporal del proceso, al señalar el texto final que debería 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 defendían un proceso más lento, se hallaban Alemania, Suiza y Canadá -afirmaba que dos años era un período muy corto para negociar un tratado de estas características-, lo que en el caso de este último país mostraba una vez más que no estaba dispuesto a desempeñar en este proceso el papel protagonista que tuvo en la negociación para acabar con las MAP.

Como conclusión, Alcalde considera el resultado de la Conferencia de Oslo “un gran éxito” para las ONGs agrupadas en la CMC, para los países que colideraban este proceso y, particularmente, para la imagen y el prestigio internacional de Noruega, si se tiene en cuenta que 46 de 49 países, un número mayor incluso de lo que esperaba la CMC -su coordinador, Th. Nash, afirmaba que “esperamos entre 30 y 40 Estados”-, acordaron profundizar en el proceso de prohibición. Antes de producirse la votación, el copresidente de la CMC, S. Goose, señalaba que obtener el apoyo de 30 Estados a la declaración sería ya “todo un éxito”. Sin embargo, el mismo Alcalde opina que pensar que el texto legalmente vinculante prohibiría todas las BR parecía un “ejercicio de optimismo desmesurado”, por lo que el futuro de la negociación pasaba por acordar qué era exactamente lo que se iba a prohibir, qué era lo que se iba a restringir y qué era lo que se iba a permitir.

No hay que olvidar, como señala dicho autor, que los Estados no son “entidades unitarias y herméticas” y, 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. Ese era el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña que, pese a anunciar, el 19-III-06, una prohibición de las BR “no inteligentes” o que no contuviesen mecanismos de autodestrucción y firmar (con condiciones) la declaración de Oslo, seguía siendo uno de los países más reacios a tratar el tema fuera de la CCAC. Alcalde consideraba que el esperanzador comienzo del ‘Proceso de Oslo’ sugería que la

influencia de las organizaciones de la sociedad civil podía ser realmente efectiva bajo una serie de condiciones, que incluyesen “unas reglas del juego flexibles y un liderazgo efectivo y creíble por parte de países aliados” dispuestos a dedicar recursos y organización a una cuestión que tuviese efectos humanitarios concretos.

En opinión de Alcalde, parecía claro que, en Lima (V-07), reunión a la que asistieron más de 70 países, los Estados tendrían que poner las cartas sobre la mesa para intentar asumir de partida una serie de compromisos, más concretos que el texto abierto y ambiguo aprobado en Oslo, de cara a conseguir una solución que contase con el mayor número de países favorables y que limitase de algún modo el uso de este tipo de armas, llegando incluso a prohibir aquellas que tuviesen un mayor porcentaje de error y que produjesen, por tanto, mayores efectos negativos desde el punto de vista humanitario. Desde la Perspectiva militar, sería en propio interés de las FAS de esos países el intentar hallar una tecnología más avanzada y eficaz de la que disponían las actuales BR.

Frente a los Estados que se oponían a toda posible excepción a la definición de “munición en racimo”, manifestando su apoyo a una prohibición total, otros abordaron una lista de excepciones en la que se incluían varios tipos de sub-municiones explosivas: las que apuntan, detectan y aseguran objetivos o blancos; las que contienen un menor número de sub-municiones explosivas que el especificado; las que dispongan de mecanismos de auto-destrucción y/o auto-desactivación u otro mecanismo a prueba de fallos, aquellas cuya tasa probada de error fuese menor a un porcentaje específico, las de naturaleza no-convencional y las que están por encima de un umbral mínimo por volumen y masa. Al mes siguiente, representantes de EE UU anunciaban que estaban dispuestos a negociar un nuevo tratado sobre el uso de las BR, con lo que este país alteraba su anterior postura contra la necesidad de un nuevo tratado, si bien continuaba oponiéndose a la propuesta de prohibición, posición que, según los analistas, podría interesar también a Rusia y China.

En X-07, coincidiendo con la Conferencia de países afectados por las BR celebrada en Belgrado -organizada, dentro del ‘Proceso de Oslo’, con apoyo financiero de Noruega y logístico del PNUD-, la OTAN informaba a Serbia de la localización exacta de las lanzadas por la organización en su ofensiva aérea de 1999 con ocasión de la guerra de Kosovo, en la que más de 1.000 artefactos de ese tipo cayeron en un total de 219 lugares diferentes, para lo que se solicitaba ayuda internacional. Participaron alrededor de 50 países,

de ellos 20 afectados y 10 de la UE (Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Gran Bretaña, Hungría, Irlanda y República Checa). En el acto de inauguración de la misma, el ministro serbio de Asuntos Exteriores anunció que su país estaba estudiando la posibilidad de declarar una moratoria unilateral para las BR y, aun cuando el tono general de la reunión se mostró a favor de esa posición, no llegó a debatirse el texto concreto elaborado en Lima.

En el primer Día Mundial de Acción contra las BR (5-XI-07), la CMC, reunida en la ciudad de La Haya, instaba a los gobiernos a que declarasen una moratoria en el uso, comercio y producción de este tipo de armas, “hasta que sus problemas humanitarios estén resueltos”, y que participasen en las discusiones sobre un nuevo tratado internacional para su prohibición que tendría lugar el mes siguiente. Ocho días después, de manera al parecer deliberada, finalizaba la reunión anual de la CCAC en Ginebra sin que se hubiese alcanzado compromiso alguno acerca de la prohibición del uso de las BR, tal y como señalaba el CIRC, sino sólo un vago compromiso para impulsar, a partir del año siguiente, las negociaciones para un tratado que abordase los aspectos humanitarios de este tipo de armamento. No obstante, algunos países, como España, Gran Bretaña o Japón, solicitaban contemplar ciertas excepciones en este tratado, principalmente en el caso de que técnicamente se pudieran presentar mecanismos autodestructivos para las BR. Es de destacar, asimismo, la postura adoptada por algunos países de relevancia, como el caso de Rusia, que participaba en estos foros en calidad aparente de observador, o la de aquellos que se mantenían abiertamente ajenos a cualquier proceso en este ámbito, como EE UU, China, Israel, India o Pakistán.

En la conferencia celebrada en Viena (XII-07), con el respaldo de 138 países, se comenzó ya a elaborar un texto mucho más concreto, que permitió debatir sobre aspectos que finalmente serían incorporados a la Convención. Así, varias delegaciones expresaron su preferencia por que los objetivos del proceso fueran destacados en el texto de la Convención, como era el caso de la necesidad de poner fin al sufrimiento de las víctimas que las BR causan entre los civiles, algo que se reflejaría en el preámbulo. Asimismo, algunas delegaciones expresaron de nuevo la necesidad de trabajar de manera detallada el tema de la *interoperabilidad* militar con los Estados No Parte de la Convención, asunto sobre el se volvería de manera más precisa en Wellington.

Una nueva conferencia se celebró del 18 al 22-II-08 en la ciudad neozelandesa de Wellington, con la presencia de representantes de 122 países, donde, además de sentar las bases para un nuevo tratado internacional para la prohibición de las BR, se firmó una nueva declaración donde los Estados deberían suscribir la nueva convención en una conferencia diplomática, que se celebraría en Dublín durante el mes de mayo próximo, de ahí que el proyecto de texto fuese presentado por el embajador irlandés para el Desarme, H. O'Ceallaigh. En un encuentro de composición abierta de expertos jurídicos militares, presidida por el general K. Riordan, director general de la Sección Legal de la Fuerza de Defensa de Nueva Zelanda, las delegaciones debatieron sobre cuestiones fundamentales, como la forma en que las fuerzas militares podrían seguir trabajando en operaciones conjuntas hasta la firma del nuevo tratado junto con Estados que no fuesen partes en la Convención, en países como Afganistán.

El debate en las sesiones plenarias se centró en el texto del nuevo tratado, en las que hubo referencias a determinadas características técnicas (por ejemplo, del sensor de detonación, mecanismos de autodestrucción, etc.), que podrían ser excluidas de la definición de BR. Finalmente, la conferencia se clausuró con el apoyo de 82 países favorables al borrador del tratado de prohibición -19 países firmaron la Declaración de Wellington-, cuyo texto final fue aprobado tras rechazarse las enmiendas que buscaban suavizar su contenido. En línea con esa decisión final, se esperaba además que otros gobiernos suscribiesen este borrador antes del encuentro en Dublín del próximo mes de mayo, donde se pretendía negociar el texto final.

Se llevaron a cabo, también, sesiones oficiosas sobre cuestiones como la limpieza de las BR y la asistencia a las víctimas y, en otra de esas sesiones, presidida por el general nezeolandés K. Riordan, director general de Servicios Jurídicos de Defensa, se debatió sobre el concepto de *interoperabilidad*. Se trató de una enmienda presentada por Alemania, y apoyada por Francia, Gran Bretaña, Italia, Dinamarca y España para que se incluyese como segunda frase en el artículo 1, 1(C)], al hablar de la prohibición absoluta de uso de BR, el texto siguiente: “Esta disposición no excluye la mera participación en el planeamiento o ejecución de operaciones, ejercicios u otras actividades de las Fuerzas Armadas o un nacional de un Estado Parte de esta Convención dirigidas en combinación con las Fuerzas Armadas de Estados no parte de la Convención los cuales participen en actividades prohibidas bajo

esta Convención”. Finalmente, este concepto sería incorporado como apartado 3 del artículo 21.

#### **IV.- LA POSICIÓN DE ESPAÑA**

Al igual que había ocurrido con el ‘Proceso de Ottawa’, la posición española frente al problema de las BR no pareció seguir una línea clara respecto a lo que podía ser la decisión final a la hora de suscribir un tratado de prohibición de esas armas. En ese sentido, conviene recordar que ya, el 26-X-06, con ocasión de aprobarse en el Comité de la ONU que aborda las cuestiones de desarme y seguridad internacional una resolución que, en síntesis, creaba un grupo de expertos gubernamentales que estudiaría el futuro desarrollo de un tratado internacional vinculante sobre transferencias de armas convencionales, España había votado entonces a favor de esa decisión, por lo que, muy pronto, debería aprobarse a nivel interno una ley que controlase, hasta cierto punto, el comercio de armamentos, la cual llegaría en un buen momento, pues coincidiría con el proceso de regulación internacional de transferencias de armas.

A fin de cumplir esos mandatos, el último Consejo de Ministros de 2006 aprobaba el proyecto de Ley sobre ‘Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso’, texto que, a juicio de Alcalde, presentaba serias debilidades, entre ellas, llamaba particularmente la atención la decisión del gobierno de no prohibir las BR, lo que entraba en contradicción con el discurso de apuesta por la paz adoptado por el Ejecutivo de Zapatero, todo ello a pesar de que la diplomacia española podría implicarse a fondo en las iniciativas multilaterales para prohibir ese tipo de armas. Las ONGs, que venían alentando todo ese proceso desde hacía más de una década, no fueron consultadas sobre el tema, en contraste con la actitud del gobierno respecto a la industria española de armamentos, que sí había tenido incluso acceso al texto del anteproyecto antes de su aprobación por el Consejo de Ministros, con lo que, finalmente, desde dichas organizaciones se consideró que el texto aprobado coincidía parcialmente con los intereses de la industria de defensa y dejaba de lado bastantes de sus reivindicaciones, en particular respecto al nivel de transparencia de las operaciones, con lo que la regulación vigente no se veía modificada de forma sustancial.

Aun cuando los respectivos gobiernos no habían realizado nunca declaraciones expresas sobre el empleo de las BR -el Ministerio de Defensa había admitido, en VI-05, que las FAS

poseían “un arsenal limitado de bombas que contienen, respectivamente, submuniciones contra carro y antipista”-, sí se conocía su posición a través del sistema de control parlamentario llevado a cabo por los partidos de la oposición. Así, en sendas respuestas parlamentarias a los diputados C. Campuzano (CiU) y J. Herrera (IU-ICV), fechadas el 28-XI-06, el gobierno socialista, tras reconocer que en España se fabricaban “dos modelos de bombas dispensadoras de submuniciones”, que “disponen de sistemas de seguridad que inactivan y dejan inerte la munición al cabo de un corto período de tiempo”, subrayaba que, pese a tratarse del mayor riesgo para sus *cascos azules* destacados en Líbano, el gobierno descartaba prohibir por el momento la producción de “las municiones de ese tipo fabricadas por España y de dotación en sus FAS [ya que] cumplen con los requerimientos técnicos de autodestrucción y autoneutralización” y que “las capacidades militares que proporcionan estas municiones son necesarias para el mantenimiento de la operatividad de las Fuerzas Armadas”. Hay que señalar que, en dichas respuestas, el gobierno se mostraba también favorable a establecer “un grupo de trabajo para tratar en profundidad el impacto humanitario de las municiones de racimo”, así como a negociar un tratado “que regule los aspectos humanitarios suscitados por su utilización”.

De manera casi simultánea, en XII-06, la rama española de la ONG *Greenpeace*, al mismo tiempo que, por medio de su director, presentaba una proposición en el parlamento para prohibir las BR, publicaba un informe –*Bombas de racimo: la lluvia de acero. Razones para la prohibición*– donde denunciaba que España era “uno de los países que poseen y fabrican bombas de racimo”, armamento que había sido utilizado ya en más de 20 conflictos en los últimos años y que había causado alrededor de 100.000 muertos, el 98% de los cuales civiles. A juicio de la organización, es imposible emplear este armamento sin afectar a la población civil, con lo que se estaría contraviniendo el DIH, resaltando la contradicción de la postura española, en la medida que la desactivación de esas armas era una de las tareas que asumían sus soldados en las misiones de paz, por lo que, dados sus efectos indiscriminados, reclamaba que las BR se sometiesen a un proceso de prohibición similar al de las MAP.

Según ese informe, las FAS españolas disponían de tres tipos de BR: la CBU-100B (Rockeye), importada de EE UU, la antipista BME-330 para el Ejército del Aire y la granada de mortero MAT-120 para el de Tierra, estas dos últimas fabricadas por las empresas españolas FAEX, Instalaza, SA, Santa Bárbara e Internacional

Tecnology, SA. Las dos últimas se habían utilizado en conflictos como los de Kosovo o Irak y, en VII-06, el Ejército de Tierra había adquirido 500 MAT-120 a Instalaza, cada una con 21 submuniciones, por valor de 1,4 millones de euros. Hay que señalar que, mientras que las norteamericanas se desactivaban automáticamente, las españolas incorporaban un dispositivo electrónico para hacerlas estallar pasado un tiempo, de ahí que el problema surgiese cuando fallasen estos mecanismos.

Tras considerar que las capacidades militares que proporcionaban las BR eran necesarias para el mantenimiento de la operatividad de las FAS, de ahí la conveniencia de incidir en la importancia de limitar la prohibición de estas armas únicamente a las municiones inseguras e intentar evitar a toda costa una prohibición total de las mismas, lo que debilitaría las capacidades en caso de conflicto, desde instancias próximas al Ministerio de Defensa, se reconocía que las FAS españolas disponían de BR que cumplían con los requisitos máximos de fiabilidad y seguridad, y que por tanto podían considerarse armas aceptables dentro del ámbito del DIH. Mientras las MAT-120 disponían de espoletas electrónicas que, en caso de fallar tras su empleo por las causas que fuesen, pierden la carga electrónica de los condensadores, lo que impide su activación posterior, las BME-330 no disponían de tales sistemas, si bien podrían instalarse en las bombas y desarrollos futuros de otro tipo de municiones. En cualquier caso lo que preocupaba a *Greenpeace* era que “la falta de transparencia en el comercio español de armamento hace imposible saber a quiénes las vende”.

En V-07, coincidiendo con el debate de la ley citada anteriormente en el Congreso de los Diputados, tanto CiU como IU-ICV presentaban iniciativas en el Congreso para prohibir las BR. Días después, el gobierno, por medio de una enmienda transaccional ofrecida por el PSOE a los demás grupos, se comprometía por ley a promover y apoyar las iniciativas “que tengan por objetivo la restricción y, en su caso, la prohibición de las bombas de racimo, especialmente peligrosas para las poblaciones civiles”. Sin embargo, para *Greenpeace*, la paradoja estribaba en que empresas españolas fabricaban BR y, de momento, no había intención de que dejasen de hacerlo, por lo que subrayaba la contradicción de esa postura respecto al hecho de que la desactivación de estas peligrosas armas fuese, precisamente, una de las tareas que debían asumir los soldados españoles desplegados en el Líbano.

Desde instancias oficiales se recordaba que, en las diferentes reuniones internacionales celebradas para tratar el futuro de las BR (Oslo, Lima y Wellington), habían surgido dos posturas claramente diferenciadas: por un lado, el grupo de países y organismos que defendía una prohibición total y, por otro, aquellos otros partidarios de una prohibición parcial, limitada a las municiones que no dispusiesen de sistemas que las hagan seguras y fiables dentro del ámbito humanitario, con la incorporación de mecanismos de autodestrucción. Esta última postura fue, precisamente, la que apoyó la delegación española en las reuniones a las que asistió, al mismo tiempo que defendía la necesidad de tratar este asunto dentro del marco de la CCAC, si bien finalmente no hizo mención a esta cuestión al manifestar el sentido positivo de su voto al texto en su totalidad, sin especificar matices especiales al mismo. Esa posición llevaba a Alcalde a considerar que la posición española debería ser consecuente con su postura a nivel internacional, de ahí que, si bien había que valorar positivamente la presencia de sus representantes en Oslo, sin embargo, el espíritu de la 'Iniciativa Noruega' debería verse reflejado también en la legislación a nivel interno.

Dado que en aquellos momentos el principal tema de discusión se centraba en el logro de un acuerdo que estableciese una definición definitiva de BR y las restricciones de su empleo, en la reunión del Grupo de Expertos Gubernamentales de la CCAC (Ginebra, VI-07), la delegación alemana propuso a la española formar parte de un grupo de 13 países –compuesto, además de por los dos, por Australia, Dinamarca, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Holanda, Polonia, Portugal y Suiza-, para impulsar un nuevo Protocolo (sería el VI de la CCAC) dedicado a las BR, con el fin de presentarlo en la próxima reunión de Estados Parte que se celebraría en esa ciudad en XI-07, propuesta aceptada por la delegación española. En ese borrador de Protocolo, que se empezó a redactar con las aportaciones de cada uno de esos Estados, se pretendía obtener una definición definitiva de BR, así como las limitaciones y restricciones a imponer en el empleo de estas armas con objeto de evitar daños colaterales dentro del ámbito humanitario.

Alcalde considera que la posición de España en el ámbito internacional respecto a este tema se había expresado hasta ese momento en “declaraciones de muy buenas intenciones, pero sin verdadera voluntad de superar o de ir más allá de lo que se acuerde con los demás socios comunitarios”. En cualquier caso, dado que España estuvo en Oslo y dio su apoyo a la declaración aprobada,



debería mantener una postura congruente en la ley sobre el 'Control del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso' que se discutía en esos momentos en el Parlamento español. Para dicho autor, y dado que España estaba en el grupo de cabeza a nivel internacional, debería ser coherente en su política interna, todavía más influida por los intereses económicos que por aspectos humanitarios, advirtiendo que la "política pacifista" de Zapatero necesitaba de "gestos claros, más allá de las palabras y del talante".

Como señalaba un editorial del periódico *El País* (4-I-07), la única manera de que la decisión del gobierno de no apoyar la prohibición de las BR no incurriese en contradicción con "el discurso de pacifismo a ultranza adoptado por el Ejecutivo de Zapatero", era que la diplomacia española se implicase a fondo en las iniciativas multilaterales para prohibir ese tipo de armas. A juicio de dicho diario, la reciente experiencia de Líbano constituía un poderoso argumento para "no demorar los esfuerzos para alcanzar un acuerdo internacional que las prohíba". Finalmente, el gobierno español aprobaría, el 11-VII-08, un Acuerdo por el que se disponía una moratoria unilateral relativa a las BR y anunciaba que impulsaría el proceso de firma y ratificación del texto aprobado en la reunión de Dublín, lo que implicaba un firme compromiso a favor de la prohibición de dichas armas. Así, el 3-XII-08, firmaba el tratado de Oslo, ratificado posteriormente, el 17-VI-09, convirtiéndose en el décimo país en hacerlo.

En virtud de lo previsto en el artículo 3, España tendría que deshacerse en el plazo de 8 años de las BR con que contase en sus arsenales, proceso que se llevó a cabo en las instalaciones extremeñas de FAEX en un tiempo record (18-III-09) y con un coste aproximado de 4,9 millones de euros. De cara a los fines establecidos en el apartado 6 del citado artículo -"para el desarrollo de y entrenamiento en técnicas de detección, limpieza y destrucción... no excederá el número mínimo absolutamente necesario para estos fines"-, decidió retener 836 municiones, que contenían 28.615 submuniciones en el Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares (Madrid), convertido el 2-X-09 por el Consejo de Ministros en 'Centro de excelencia contra artefactos explosivos improvisados'.

## **V.- SIMILITUDES ENTRE LOS PROCESOS DE OTTAWA Y OSLO**

Llegados a este punto, y después de lo descrito con anterioridad, no parece descabellado plantearse si entre los dos

procesos no existen similitudes suficientes que hagan pensar en un mismo final para ambos. Conviene, pues, dar un salto atrás en el tiempo y retrotraerse a la conferencia de revisión de la CCAC (1996), donde la ausencia de resultados concretos respecto al planteamiento de prohibición de las MAP defendido por la ICBL y otras organizaciones (CICR, ONU, etc.) provocó que Canadá convocase la primera reunión de Ottawa (X-96), que desembocaría en la firma del Tratado de prohibición en dicha ciudad (3-XII-07) y posterior entrada en vigor (1-III-99). De igual manera, ahora, la falta de acuerdo en los foros tradicionales de desarme, entre ellos de nuevo la CCAC, al revelarse, en palabras de Alcalde, como un “procedimiento excesivamente lento, burocrático e ineficaz”, capaz de impulsar un proceso más rápido y efectivo que abordase el tema de las BR, dio lugar al denominado ‘Proceso de Oslo’, considerado por dicho autor un claro ejemplo de “nueva diplomacia creativa”, similar al instrumentado en Ottawa, caracterizada por procesos de negociación multilaterales y abiertos, con reglas flexibles y con un papel protagonista de la sociedad civil y el apoyo de los **mcs**.

El corresponsal R. Lobo consideraba que la campaña internacional contra las MAP constituía el “gran referente” de la que había empezado en Oslo en II-07, pues aun cuando ambas arrancaron “de una manera modesta”, con apenas media docena de ONGs que las pusieron en marcha, con posterioridad reuniría hoy a miles de organizaciones a favor de sus respectivas causas. En ese mismo sentido, un sector de los analistas en este tipo de cuestiones consideraba que Noruega pretendía seguir los pasos dados por el gobierno canadiense con ocasión del proceso de Ottawa, al descubrir que contaba, al menos, con 40 Estados favorables a la prohibición. El que los grandes fabricantes de armamento -EE UU, Rusia y China- estuviesen ausentes de los dos procesos no hacía más que aumentar su similitud.

Que este nuevo proceso era heredero del de Ottawa fue un hecho reconocido por activistas y diplomáticos. Así, uno de los padres de esta iniciativa, S. Kongstad, jefe de la delegación noruega en dicha conferencia, había sido el embajador de su país en la misión permanente de la ONU en Ginebra y el jefe de la delegación negociadora en la CCAC en los años 90, por lo que tuvo un papel protagonista en el ‘Proceso de Ottawa’. J. Engeland, que anteriormente había presidido la sección noruega de AI y trabajado también para el CICR, persona clave en el papel de liderazgo que ejerció Noruega en las negociaciones para prohibir las MAP, era en ese momento secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios, cargo que desempeñó durante la crisis del Líbano en

2006. Finalmente, J. G. Store, ministro de Asuntos Exteriores noruego desde 2005 y antiguo secretario general de la Cruz Roja de su país, fue el encargado de iniciar los discursos institucionales en el Foro de la Sociedad civil de Oslo sobre los efectos humanitarios de las BR.

De hecho, el gobierno de Noruega ya había expresado su deseo de que el nuevo tratado fuese similar al negociado en Oslo en 1997 contra las MAP. Así, mientras el propio Store se mostraba convencido de que los 156 firmantes de Ottawa tendrían las mismas razones para adherirse a la campaña para erradicar las BR porque “estamos hablando de lo mismo”, S. Eckey, alto funcionario del departamento, tras recordar que ese tipo de armas “no distinguen entre civiles y militares”, aseguraba que “Esta conferencia arranca con más apoyos de los que hubo en 1992. Tenemos 49 países, incluido Colombia, que se acaba de sumar, y tenemos peticiones de otros que desean sumarse. El objetivo no es a largo plazo, el objetivo es lograr un acuerdo en 2008. Éste es un problema creciente y debemos actuar antes de que afecte a más personas”.

A fin de reafirmar la similitud en dichos procesos, en Oslo también estaba J. Williams, que se convirtió en la gran estrella de la primera jornada de la conferencia, comparando ambas situaciones porque “las bombas de racimo también son responsables de la muerte de miles de civiles”, insistiendo en que “Indiscriminado es indiscriminado, sea una mina antipersona, una bomba de racimo o un artefacto nuclear. Toda arma indiscriminada es ilegal bajo la ley internacional”. En la misma línea, se consideraban muy clarificadoras las palabras del secretario de Estado británico para el Desarrollo Internacional, en XI-06, recogidas en una carta filtrada a las ONGs: “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”.

Otros invitados especiales en Oslo fueron personas que tradicionalmente habían jugado papeles de mediación “en la sombra” en el ‘Proceso de Ottawa’, como los representantes de la ICBL, particularmente J. Williams y S. Goose, D. Atwood (director de la Oficina de Ginebra de los Cuáqueros en la ONU y pieza clave en los procesos negociadores en MAP y armas ligeras), P. 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 A. 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 MAP y las BR). También las ONGs implicadas en este tema, agrupadas en la CMC, como había hecho la ICBL en el tema de las MAP, llevaron a cabo una estrategia de sensibilización pública efectiva, publicando datos y mensajes concretos a través de los **mcs** y conseguido situar este problema humanitario en la agenda de la comunidad internacional, forzando a los Estados a tener que debatir sobre el asunto.

Asimismo, fueron también frecuentes los vínculos entre los propios actores de ambos procesos, tanto diplomáticos como activistas. Así, algunos de los miembros de la CMC, cuyos despachos se encontraban en las oficinas de *Landmine Action* en Gran Bretaña, eran secciones nacionales de la ICBL (como las de Camboya, Japón y Afganistán). Uno de los máximos donantes de *Landmine Action*, el Fondo para la memoria de Diana, Princesa de Gales, se convirtió también en principal donante de la CMC. Y organizaciones como HRW tenían representantes en los Comités Ejecutivos de la ICBL y de la CMC. Lo cierto es que, una década después, muchas de las ONGs que formaron parte de la ICBL y otras nuevas, agrupadas en la CMC, asumieron un papel de magnitud similar en el proceso de negociación para prohibir las BR.

De igual manera que con las MAP, se comenzaron los procesos planteando dos perspectivas distintas: prohibición o restricción. Así, mientras HRW, basándose en una lectura rigurosa del DIH, llevaba desde 1998 proponiendo una moratoria en el uso de BR y una serie de reformas respecto a la prohibición de usar este tipo de armamento cerca de áreas pobladas y las que no estuviesen equipadas con mecanismos de autodestrucción o autoneutralización, otras organizaciones como *Handicap International* y el *Comité Central Menonita*, enfrentadas a diario con los efectos de estas armas, proponían prohibir totalmente su uso, argumentando que introducir únicamente reformas limitadas no sería suficiente para evitar que se siguiesen produciendo más víctimas. Finalmente, una posición intermedia era la mantenida por *Norwegian People's Aid*, entidad coorganizadora de la semana de acción contra las BR en Oslo y partidaria de una prohibición de algunas de estas municiones, que aceptaba restricciones a la prohibición, siempre y cuando se tratase de tipos concretos de armas cuyo uso no supusiese una preocupación humanitaria.

A juicio de Alcalde, existen numerosas semejanzas entre las MAP y las BR, pues, aparte de aspectos meramente técnicos, como el hecho de que tanto unas como otras pueden ser antipersona y

antivehículos, existen factores de mayor trascendencia. Así, ambas producen efectos socio-económicos en las comunidades afectadas que van más allá de los efectos puramente humanitarios; en ambos casos existen importantes coaliciones de ONGs que apoyan la causa y, en los dos casos, se ha optado por desarrollar procesos de “diplomacia no tradicional”. Sin embargo, dos diferencias afectaban estos procesos para la creación de nuevas normas internacionales. En el caso de las MAP, considerarlas como armas con una utilidad militar manifiestamente baja y, hasta cierto punto, desfasadas tecnológicamente, lo que no impedía que sus efectos, desde el punto de vista humanitario fuesen más evidentes que en el caso de las BR. Sin embargo, y pese a que éstas habían matado y herido ya a miles de personas en las últimas décadas, la principal catástrofe todavía no había ocurrido y podía, por tanto, aún evitarse, lo que le convertía sobre todo en un “objetivo de prevención”.

## **VI.- LA FIRMA DEL TRATADO**

La ceremonia de firmas que tuvo lugar los días 3 y 4 de diciembre de 2008 en Oslo, con 94 Estados que suscribieron la Convención tuvo, para todas las ONGs que formaban parte de la CMC, los Estados que habían promovido el proceso, las agencias de la ONU, y el MICRMLR, que habían venido luchando desde hacía más de cuatro años en favor de la prohibición de las BR, un claro sabor a victoria. Desde la CMC su copresidente, R. Moyes, declaraba que “El mundo es un lugar más seguro hoy. Este es el acuerdo humanitario más importante de la última década” y consideraba que el tratado suponía un compromiso moral que aumentaría el coste político de la utilización de estas armas para todos los países, ya que “Incluso los países que no firmaron tendrán dificultades de utilizar estas armas en el futuro”. Por su parte, el ministro noruego de Asuntos Exteriores, J. G. Støre, que ejerció de anfitrión de la ceremonia, calificaba de “histórico” el día y comunicaba que el tratado ya había sido ratificado por cuatro países: Noruega, el primero, Irlanda, Ciudad del Vaticano y Sierra Leona.

Más de 100 países estuvieron representados allí, algunos por sus ministros de Exteriores, como el caso de España, Francia, Alemania, Gran Bretaña y Japón, a fin de hacer más visible su compromiso con la iniciativa. Afganistán, según anunció su representante, que se había negado a firmarlo por ser un país en guerra, cambió a última hora de opinión, lo que provocó un estallido de júbilo entre los asistentes a la conferencia. Por el contrario, otros

países productores y usuarios de BR, como EE UU, Rusia, China, India, Pakistán e Israel, brillaron por su ausencia. D. Kimball, director de la organización *Arms Control Association* (ACA), con base en Washington, sostenía que “Es cierto que hay ausencias importantes, pero el mundo debe saber que el paso dado es muy importante”, y que, “Con más de 100 países comprometidos en su prohibición, el Gobierno que utilice una bomba de racimo a partir de ahora sentirá los reproches de la comunidad internacional y deberá dar muchas explicaciones”.

Según la propia ACA, EE UU, con un stock de 700 millones de BR, se comprometía de aquí a 2018 a no utilizar, vender o transferir BR cuya tasa de error fuese superior al 1% -la mayoría de las que posee no cumplen con este requisito-, reiterando el departamento de Estado su oposición al tratado, pues, “Aunque compartimos las preocupaciones humanitarias de los Estados signatarios del convenio (...) nosotros no nos sumaremos a él”. Como argumento, alegaba que una prohibición de estas bombas formulada de manera tan general “pondrá en peligro las vidas de nuestros hombres y nuestras mujeres” y de sus socios de coalición en los conflictos. Con ese pretexto, Israel no sólo no adoptaba ningún tipo de compromiso similar, sino que seguía comprando BR en EE UU y utilizándolas en su último conflicto, como la invasión de la Franja de Gaza.

Sin embargo, las ONGs que confiaban en que la llegada de B. Obama a la Casa Blanca modificase esa postura, vieron cómo, en IV-09, el presidente firmaba una ley que prácticamente eliminaría la posibilidad de exportar este tipo de armas, al poner en marcha restricciones que prohíben vender las BR cuando exista la posibilidad de que se vayan a destinar a zonas donde se encuentren civiles, decisión que se consideraba un gran éxito para la campaña contra esas municiones y que representaba, además, una señal de su compromiso con la diplomacia multilateral.

El texto final del nuevo tratado prohíbe la producción, uso, venta, transferencia y almacenaje de BR, y no le será de aplicación a las minas, el cual entrará en vigor a los seis meses de que haya sido ratificado por 30 Estados, los cuales deberán presentar un listado detallado de sus arsenales, que deberán ser destruidos en un plazo máximo de ocho años (salvo el “número mínimo absolutamente necesario” para tareas de formación) y reclama la limpieza de las zonas “contaminadas” en un plazo de diez años y la ayuda a las víctimas. A pesar de las reticencias de algunos países, no se han incluido periodos de transición que permitirían seguir utilizando dichas armas durante un cierto tiempo, ni tampoco existe

la posibilidad de que algún país exprese reservas sobre algunas de las disposiciones del tratado, ya que éste lo prohíbe de manera expresa. Otro mecanismo que incorpora el tratado es el proceso por el que tendría que pasar un país firmante para tener que usar o vender BR, con el que, para *Greenpeace*, se trata de fijar una barrera de “vergüenza política” con la que los dirigentes tendrían que explicar tan detalladamente los motivos que tenderían a evitarlo para no quedar retratados.

Uno de los elementos más innovadores, y que más satisfacción suscitaba entre las ONGs, era el apartado relativo a la asistencia a las víctimas –uno de los menos fuertes del Tratado de Ottawa-, ya que se establece la obligación de proporcionar asistencia médica, rehabilitación y apoyo psicológico, teniendo en cuenta las consideraciones de sexo y edad, así como recabar si es necesario ayuda internacional. La aplicación de estas medidas deberá llevarse a cabo por cada Estado parte mediante el desarrollo de planes nacionales, donde se fijen calendarios y presupuesto y cuyo cumplimiento será supervisado por el secretario general de la ONU mediante informes en los que los gobiernos deberán comunicar las medidas adoptadas para cumplir sus cláusulas.

Cada Estado Parte estará obligado a informar al secretario general de la ONU “tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, no más tarde de 180 días a partir de la entrada en vigor de la Convención para ese Estado”, de las medidas de transparencia a que obliga la misma. La primera reunión de los Estados Parte se convocará en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención y la primera conferencia de examen a los cinco años de esa fecha. El contenido de la Convención no estará sujeto a reservas y su duración será ilimitada, en tanto cualquier Estado puede declarar, mientras dura el proceso de incorporación, que aplicará “provisionalmente” el contenido del artículo 1. Finalmente, “los Estados Parte, su personal militar o sus nacionales” podrán cooperar militarmente y participar en operaciones con Estados no Parte “que pudieran desarrollar actividades que estén prohibidas a un Estado Parte” (art. 21.3).

La permisividad respecto al ya conocido como término de *interoperabilidad* lo que viene es a permitir, también, que las FAS de los Estados firmantes puedan cooperar con otras que sí utilicen las BR, punto incluido en las negociaciones para que países como Reino Unido pudieran sumarse al tratado sin poner en peligro su colaboración con EE UU. La cooperación entre un país firmante y otro deberá cumplir, sin embargo, una condición básica: que el Ejército del primero no se apoye en el segundo, o se beneficie, de

las BR que utilice el segundo en las operaciones militares, vía que ha permitido que el tratado recibiese el apoyo de 18 de los 26 miembros de la OTAN.

Lo cierto es que todo parece indicar que, al igual que ocurrió en Ottawa, tras la firma del tratado de Oslo es posible que otros muchos se vayan sumando al mismo de manera progresiva (no hay que olvidar que, en estos momentos, son ya 156 los Estados Parte de Ottawa), hasta conseguir limitar en la medida de lo posible los terribles efectos de estas armas. Una vez finalizada la ceremonia de Oslo, la Convención aún puede ser firmada por los Estados en la sede de la ONU en Nueva York hasta que entre en vigor, una vez que 30 Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación ante el secretario general de la ONU -que actuará como depositario del tratado-, algo que Støre esperaba ocurriese en 2009, de tal forma que, una vez que el tratado entrase en vigor, el periodo para su firma quedase cerrado.

A día 24-XI-09, eran ya 24 los Estados que lo habían ratificado, el último Nicaragua (2-XI-09), mientras algunos tan significativos como Colombia, sin ratificarlo todavía, ya ha procedido a la destrucción de sus arsenales. En todo caso, los esfuerzos para incrementar el número de firmas y ratificaciones continuarán, a cuyo fin ya están siendo planeadas reuniones nacionales y regionales para animar a los Estados a unirse lo más pronto posible al mismo, recordando que los países firmantes están obligados a presionar a los países no vinculados con el tratado para que no empleen este tipo de armamento y a que lo ratifiquen cuanto antes. Por su parte, el CIRC ha preparado una variedad de materiales para ayudar a promover la Convención y un DVD en el que describe el problema de las BR y las obligaciones del nuevo tratado.

## VII.- BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDE, Javier,  
-- *¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional*. DT N° 15/2007. (IV-07).  
-- *España y las bombas de racimo*, Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, 2007.
- GUSI, Francesc, *La Conferencia de Dublín acuerda la prohibición de las bombas de racimo*. Revista Gobernanza, Núm. 3, agosto 2008.
- LAURIE, G. *“Restos explosivos de guerra”*, 2007 (citado por Alcalde).
- LOBO, Ramón, *“Contra las bombas antipersona”* (*El País*: 23-II-07).
- NASH, Thomas, *“Stopping Cluster Munitions”*, Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, pgs. 35-44.
- STAPP, Catherine, *“Racimos de muerte”* (citada por Alcalde).



- VARIOS AUTORES, *Derecho Internacional Humanitario*, 2ª edición, Edit. Tirant lo Blanch y Cruz Roja Española, Valencia, 2007.