

[illegible]

Javier Alcalde Villacampa





CAMPAÑAS INTERNACIONALES DE DESARME: UN ESTADO DE LA CUESTIÓN

Javier Alcalde Villacampa



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**

Alcalde Villacampa, Javier

Campañas internacionales de desarme : un estado de la cuestión. –
(Materiales de paz y derechos humanos ; 14)

Bibliografía

I. Catalunya. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans II.

Títol III. Col·lecció: Materials de pau i drets humans. Castellà ; 14

1. Desarmament

341.67

Materiales de Paz y Derechos Humanos, 14

Barcelona, septiembre de 2009

© Autor: Javier Alcalde Villacampa

© Edición:

Generalitat de Catalunya

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación

Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos

Avda. Diagonal 409, 08008 Barcelona

Tel: 935526000

oficinapauddhh@gencat.cat

www.gencat.cat/dirip

Coordinación de Materiales de Paz y Derechos Humanos: Eulàlia Mesalles

Maquetación e impresión: El Tinter (Empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 i EMAS).

Impreso en papel ecológico y 100% reciclado.



Depósito Legal: B-42999-2009



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento –
No comercial – Sin obra derivada 2.5. España

Consúltase la licencia en http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es_CL

Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar esta obra siempre y cuando no se realice un uso comercial y se reconozca su autoría con la cita siguiente:

ALCALDE VILLACAMPA, JAVIER. *Campañas internacionales de desarme: Un estado de la cuestión*. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya, 2009. (Materiales de Paz i Derechos Humanos; 14)

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos.

Este material se redactó en 2007

La Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos es la estructura de la Generalitat de Cataluña que tiene como misión principal desarrollar políticas públicas de fomento de la paz y de promoción de los derechos humanos.

La colección “Materiales de Paz y Derechos Humanos” recopila documentos de trabajo con el objetivo de proporcionar una visión nueva y original de ambos ámbitos, a través de la edición de investigaciones elaboradas por centros especializados y personas expertas.



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS	8
1.1. La idea de campaña	8
1.2. Perspectivas desde las ciencias sociales	9
1.3. El derecho internacional humanitario	13
1.4. Seguridad humana y nuevas propuestas de análisis	14
2. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS MINAS ANTIPERSONA	17
2.1. ¿Qué son las minas antipersona?	17
2.2. Los actores que forman la red internacional	17
2.3. Evolución del proceso internacional	20
2.4. En clave más cercana	27
3. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA EL USO DE NIÑOS SOLDADO	28
3.1. ¿Qué son los niños soldado?	28
3.2. Los actores que forman la red internacional	29
3.3. Evolución del proceso internacional	32
3.4. En clave más cercana	38
4. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS ARMAS LIGERAS	39
4.1. ¿Qué son las armas ligeras?	39
4.2. Los actores que forman la red internacional	40
4.3. Evolución del proceso internacional	42
4.4. En clave más cercana	49
5. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS BOMBAS DE DISPERSIÓN	51
5.1. ¿Qué son las bombas de dispersión?	51
5.2. Los actores que forman la red internacional	52
5.3. Evolución del proceso internacional	54
5.4. En clave más cercana	61
6. CONCLUSIONES: EFECTOS DE LAS CAMPAÑAS DE DESARME Y POSIBLES SINERGIAS	61
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUCCIÓN

Este estudio ha sido encargado por la Oficina de Promoción de la Paz y los Derechos Humanos, y se integra en la colección de documentos de trabajo (*working papers*) que servirán de material complementario para el Instituto Catalán Internacional por la Paz. La idea que hay detrás es ofrecer una información completa y a escala internacional sobre varias campañas actuales de desarme convencional. Se trata, pues, de un análisis del estado de la cuestión a escala internacional. No obstante, cuando se considera oportuno, también se hace referencia al trabajo realizado en el ámbito catalán y/o español, como, por ejemplo, el realizado en el caso de las entidades que forman parte de las redes internacionales.

Para obtener el material empírico, el autor ha participado en encuentros internacionales, como la Conferencia de Revisión del Programa de Acción de Armas Ligeras (Nueva York, junio-julio de 2006) y la Conferencia de Oslo sobre las Bombas de Dispersión (febrero de 2007), y ha hecho entrevistas semiestructuradas con algunos de los actores principales en estos procesos.

En primer lugar, se presentan varios conceptos teóricos que pueden ser útiles para entender este tipo de iniciativas de la sociedad civil, tanto desde el punto de vista de los movimientos sociales y la acción colectiva como desde el de algunas escuelas de las relaciones internacionales. Un elemento aglutinador de estas campañas son las referencias al derecho internacional humanitario. Otro es el concepto de seguridad humana aplicado a la nueva diplomacia, desarrollado, por ejemplo, desde el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR).

A continuación, se explican los cuatro casos que se analizan con detalle en esta investigación: las campañas internacionales contra las minas antipersona, las municiones de dispersión (o de racimo), los niños soldado y la proliferación de armas ligeras (transparencia y control del comercio de armas). Concretamente, se describe su problemática, se explica la evolución del proceso internacional y de los objetivos de cada campaña, y se evalúa el nivel de éxito. Todos son casos interrelacionados, impulsados desde el Llamamiento de La Haya de 1999 (excepto el de las bombas de racimo, ya que la campaña propiamente dicha empezó más tarde), que se pueden interpretar tanto desde la óptica del desarme como desde la óptica de los derechos humanos, y que nacieron con el objetivo común de conseguir un nuevo tratado internacional.

En las conclusiones del estudio se hace una recapitulación de los datos presentados y una reflexión sobre una serie de preguntas que permiten profundizar tanto en el análisis sincrónico (entre campañas) como en el diacrónico (a lo largo del tiempo). Así pues, se pretende aportar información sobre cómo son y cómo funcionan estas campañas. ¿Son similares o diferentes? ¿Tiene eso algún impacto respecto al objetivo que persiguen? ¿Qué influencia real tienen en las negociaciones? ¿Qué pasa cuando se ha conseguido el objetivo principal, es decir, el tratado internacional? ¿Cambian, se amplían, desaparecen? ¿Qué significa éxito en este contexto? ¿Es suficiente la firma de un tratado? ¿Hasta qué punto es importante su aplicación?

Por otro lado, se pretende mostrar que una mayor coordinación entre estas campañas podría contribuir a un aumento de su efectividad. En este sentido, se presentan casos de buenas prácticas en los que este tipo de cooperación ha dado frutos.

El estudio se redactó durante el verano de 2007. Por tanto, ése es el límite temporal de la investigación, es decir, se analiza la evolución de las campañas hasta septiembre de 2007.

1. ALGUNOS CONCEPTOS TEÓRICOS

1.1. La idea de campaña

A diferencia de un movimiento social, una campaña implica movilizarse *ad hoc* por una cuestión concreta y, por tanto, con un mensaje y un objetivo determinados, y –al menos *a priori*–, tiene un principio y un final claros. El nivel de estructura formal es variable. A veces, como se verá, se trata de una coordinación puntual entre diversas entidades preocupadas por un problema común. En otros casos, se crea una nueva organización con sede propia y personalidad jurídica que sirve de coalición para todas las organizaciones implicadas. Entre estos dos extremos, a menudo hay diferentes tipos de redes flexibles que facilitan la comunicación y la gestión de los recursos de sus miembros.

Se trata de iniciativas que surgen de la sociedad civil, aunque pueden contar con el apoyo oficial o gubernamental. A escala internacional, esto puede significar, por ejemplo, tener el apoyo de algunos departamentos o ministerios de los países nórdicos, que a menudo intervienen en estas redes, en parte por tradición y vocación pacifista y en parte por un cálculo racional del prestigio que representa ser reconocidos como potencias humanitarias.

A pesar de que las campañas se pueden basar en repertorios de acciones diferentes, hoy en día, y especialmente a escala internacional, en el conjunto de entidades que de alguna manera forman el movimiento global por la paz y los derechos humanos, se tiende cada vez más a actividades con un perfil de visibilidad bajo. Eso no quiere decir que se hayan abandonado por completo las acciones de protesta, como, por ejemplo, las manifestaciones y boicots, pero sí parece que ha habido una evolución hacia la presión política como acción más efectiva. Idealmente, la mejor solución es la combinación de ambas cosas, y, de hecho, la mayor parte de las coaliciones estudiadas consiguen crear un grupo plural de organizaciones que permite especializarse en diversos perfiles para dar salida a acciones tanto de *lobby* como de protesta, según las capacidades y el talante de cada organización, y los objetivos que se marque la coalición respecto a la campaña concreta que impulse. Por ejemplo, mientras que algunas ONG han conseguido elevados niveles de acceso a determinadas instancias oficiales, otras, como Amnistía Internacional, rechazan de forma explícita participar en delegaciones gubernamentales, en foros como conferencias internacionales de la ONU con el objetivo de mantener cierta distancia y capacidad crítica de discurso.

En cualquier caso, un elemento fundamental de cualquier campaña es la movilización de la opinión pública, necesaria para impulsar avances democráticos.¹ Con acciones espectaculares, amplificadas gracias a los medios de comunicación, se llega al gran público e incluso más allá. Así, todos los diplomáticos entrevistados coinciden en afirmar que se sienten influidos por la forma en que los medios tratan un tema determinado.

Los casos que se estudian en este trabajo no son únicos. Hay que recordar otros precedentes de movilizaciones efectivas de la sociedad civil internacional, como la movilización por la Corte Penal Internacional.² Y yendo un poco más lejos, se podría llegar al movimiento por la abolición de la esclavitud, que, después de haber empezado en Gran Bretaña, se extendió por todo el mundo occidental.³

1. Véase Sampedro (2000).

2. Para conocer una investigación exhaustiva sobre la participación de la sociedad civil en la creación de la Corte Penal Internacional, véase el estudio de Marlies Glasius (2005).

3. Un buen estudio reciente sobre el movimiento antiesclavitud en el imperio británico es Hochschild (2006).

1.2. Perspectivas desde las ciencias sociales

Distintas disciplinas de las ciencias sociales han estudiado las campañas internacionales de los movimientos sociales y sus interacciones con organizaciones internacionales. Pese a ello, en muchos casos el diálogo entre ambas partes no se ha desarrollado demasiado. Un elemento común de todas estas líneas de investigación es el énfasis en la relevancia creciente de los actores no gubernamentales y la distinción cada vez menos clara entre los ámbitos estatal y global en política, especialmente activa en el llamado *nivel transnacional*.⁴

En primer lugar, la literatura académica sobre ONG, en gran parte empírica, es extremadamente diversa y heterogénea. A continuación se destacan algunos ejemplos en el sector del medio ambiente. Lipschutz (1992) entendió que Greenpeace tenía un papel fundamental en las redes de la sociedad civil global. Wapner (1995) hizo énfasis en que su impacto en las políticas de los gobiernos representaba tan sólo una pequeña parte de su impacto político e ideológico en las políticas globales. El trabajo de Raustiala (1997) confirmó dos cosas: a) los estados siguen teniendo el control del proceso político y las formas de participación de las ONG están sistemáticamente ligadas a los recursos que poseen; y b) los estados salen ganando con la participación de las ONG. Por otro lado, en la ambiciosa investigación de Princen y Finger (1994) se concibe a las ONG como agentes de transformación social que desarrollan una función esencial en el aprendizaje social y en la conexión de las políticas mundiales con los cambios en los regímenes internacionales. Jacky Smith (1997b) mostró que EarthAction ayudó a sostener la presión a los gobiernos para que se adhirieran a las declaraciones que se hicieron con motivo de la reunión de la ONU sobre el medio ambiente en 1992, lo que incrementó la conciencia pública y gubernamental sobre temas medioambientales globales. Estos autores asumen que los procesos de cambio no serán liderados por los estados; al contrario, predicen que los actores fundamentales en el desarrollo de los regímenes internacionales serán las comunidades científicas o epistémicas, individuos y ONG, pero no identifican de forma más precisa cuáles son los papeles que tendrán estos actores. En este sentido, muestran que las ONG han tenido cierto éxito a la hora de influir en negociaciones y en procesos de toma de decisiones, así como en el contenido y la elaboración de distintos tratados internacionales.⁵ Sin embargo, no hay que sobrevalorar el peso y el impacto de estos esfuerzos (véase Rucht, 1997, para el caso de la política medioambiental de la Unión Europea).

Por ejemplo, el estudio de la movilización transnacional en torno a las sesiones especiales de la ONU sobre desarme celebradas en los años 1978, 1982 y 1988 concluyó que las ONG no eran capaces de ejercer demasiada influencia en el curso de las negociaciones (véase Atwood, 1997).⁶ No obstante, otros autores han podido mostrar la influencia directa de algunas ONG —especialmente los cuáqueros— en la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos para avanzar en el derecho de objeción de conciencia (véase Hovey, 1997).

4. En esta investigación se considera que la acción colectiva es transnacional cuando implica “esfuerzos conscientes para construir una cooperación transnacional en torno a objetivos compartidos de transformación social” (Smith, Pagnucco y Chatfield, 1997: 60). En contraste con las entidades nacionales, las ONG transnacionales “incorporan miembros de más de dos países, tienen algún tipo de estructura formal y coordinan su estrategia mediante un secretariado internacional” (Smith, Pagnucco y Chatfield, 1997: 61).

5. Entre otros, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES), el Protocolo Antártico Medioambiental, la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal sobre la Capa de Ozono, la Convención Marco del Cambio Climático, la Convención del PNUMA sobre Diversidad Biológica, la Agenda 21, la Convención de Lucha contra la Desertificación, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, la legislación sobre la protección de los delfines en la pesca del atún y el Protocolo de Bioseguridad, ligado a la Convención del PNUMA sobre Diversidad Biológica. Para una buena revisión de estos tratados, véase Arts y Mack (2003).

6. Hay que destacar que la misma investigación concluyó que la participación de las ONG en estas sesiones tuvo consecuencias indirectas importantes, tanto en lo que respecta a la influencia en los debates nacionales e intergubernamentales sobre estas cuestiones como en el aprendizaje político de las ONG, al fomentar la cooperación entre las organizaciones que trabajan por la paz y el desarme (Atwood, 1997).

Tras comparar una amplia serie de estudios de casos, varios expertos concluyeron que había evidencia significativa para afirmar que las ONG se habían sumado a los estados como participantes en las conferencias internacionales, aunque los protagonistas en los procesos de toma de decisiones y de implementación en el contexto de la ONU seguían siendo los representantes de los gobiernos (Gordenker y Weiss, 1995). Su presencia varía según el tema concreto que se trate. Parece que conferencias internacionales referentes a temas como el sida, el medio ambiente, los derechos humanos, la situación de la mujer y la asistencia humanitaria ofrecen una oportunidad para que haya contactos más profundos entre las ONG, y entre éstas y la ONU. En cualquier caso, se trata de resultados incompletos y, por tanto, no concluyentes, sobre todo a escala transnacional.

En segundo lugar, la literatura sobre relaciones internacionales se ha desarrollado históricamente con los estados como actores principales del sistema internacional. Desde una perspectiva realista, se ha estudiado el poder militar y la economía política internacional. Se considera que los tratados internacionales los crean estados poderosos con el objetivo de proteger sus intereses. Los autores realistas creen que los estados cooperan con el nuevo régimen sólo si así mejoran o, como mínimo, mantienen su posición relativa respecto a los demás estados. Por tanto, sólo habrá cooperación cuando haya voluntad por parte de los estados poderosos. Como los asuntos relativos a la seguridad están íntimamente relacionados con la regulación de armamentos, en las negociaciones para regular el comercio de armas, los realistas predicen que las naciones productoras de armas resistirán las interferencias de los otros estados. Por otra parte, las coaliciones de ONG deberían tener un papel insignificante en el desarrollo de los regímenes internacionales. Otros autores consideran que el enfoque basado en los estados como únicos actores en el sistema internacional se ha sobreestimado. Así, sin el análisis de otros actores –tanto gubernamentales como no gubernamentales– en los procesos de negociación, hay ciertas cuestiones que no se pueden explicar de forma adecuada. Este estudio sigue la perspectiva de otros autores, como los de la escuela transnacional (p. ej., Keohane y Nye, 1972), que han subrayado el papel de los actores no estatales en la política internacional.⁷

En tercer lugar, la perspectiva normativa, ejemplificada en los debates sobre la gobernanza global y la sociedad civil, ha tenido una influencia creciente en los últimos años (véase, p. ej., Held, 1995; Held *et al.*, 1999). Para estos autores, la fuerza motriz de la sociedad civil global es la preocupación moral por crear un mundo mejor defendiendo un orden global más justo, más libre y más igualitario. Esta literatura se ha centrado en la esfera transnacional y las dinámicas de la sociedad civil, y ha sido criticada por utilizar el concepto *sociedad civil global*, a menudo con un contenido excesivamente normativo.⁸ Por otra parte, algunas versiones de este enfoque se han desarrollado sólo de una forma descriptiva (véase Salamon *et al.*, 2000).⁹

Uno de los análisis más sofisticados, considerado ya un estudio clásico, es el libro de Margaret Keck y Kathrin Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders* ‘Activistas más allá de las fronteras’. En este trabajo (y en otros más recientes, como Risse y Sikkink, 1999 o Khagram, Riker y Sikkink, 2002) las autoras argumentan que el éxito de las redes transnacionales de apoyo se basa en el

7. Hay, al menos, tres escuelas clásicas en las relaciones internacionales que han intentado explicar la creación y la modificación de los regímenes internacionales. En primer lugar, los idealistas o liberales se centran en los valores y los intereses de los actores, incluidos los intereses de las mismas organizaciones, que necesitan actuar para seguir existiendo. Por ejemplo, el “liberalismo republicano” de Moravcsik (1999) plantea que la creación de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales es producto de los esfuerzos interesados de las nuevas democracias para consolidar la democracia propia mediante compromisos internacionales. En segundo lugar, los neomarxistas han intentado adaptar la construcción de clases a la escala internacional. Finalmente, las teorías basadas en el conocimiento ponen énfasis en la importancia de la convergencia científica y las comunidades epistémicas (véase Haas, 1992).

8. Véase, por ejemplo, Wapner, 1995; Waterman, 1998; Munk, 2002. Véase una defensa del término en M. Shaw (2001) y también en el primer Anuario de la Sociedad Civil Global, de la London School of Economics and Political Science (Anheier, Glasius y Kaldor, 2001).

9. De forma similar, Taylor argumenta que “en la actualidad, la suma de descripciones discretas de la sociedad civil de cada país no es homologable a una sociedad civil global” (2002: 342).

efecto bumerán de trabajar en red, de modo que las normas internacionales son desarrolladas por medio de ONG nacionales y sus relaciones con los medios de comunicación y las ONG internacionales, que ejercen una persuasión más efectiva en el país donde las ONG nacionales no tienen acceso a las instituciones (Keck y Sikkink, 1998: 12-13).¹⁰ En algunos casos, las críticas internacionales provocan un efecto espiral, en el que los estados que contravienen normas internacionales son impulsados a hacer concesiones democráticas (Risse y Sikkink, 1999: 18-32). Por ejemplo, durante los años noventa, y a causa del bloqueo de la estructura de oportunidad política en Argentina, los movimientos sociales y las ONG locales trabajaron con ONG internacionales y movimientos sociales transnacionales para presionar a la ONU y a otros estados, como Italia, para forzar al gobierno argentino a mejorar la situación de los derechos humanos en ese país.¹¹

Finalmente, la acción colectiva transnacional se ha estudiado también desde la sociología de los movimientos sociales. Con el objetivo de encontrar puntos de contacto entre la tradición de las relaciones internacionales y la de los movimientos sociales, se ha subrayado la relevancia de conceptos como *estructura de oportunidad política* (Keck y Sikkink, 1998) y *encuadramiento o framing* (Olesen, 2005). Otras perspectivas clásicas son el estudio de las identidades (Melucci, 1982), el repertorio de acciones o de contención (Tilly, 1984) y los distintos recursos que las ONG pueden movilizar por la acción colectiva (McAdam, 1983).

Este cuerpo de literatura tiene, como mínimo, cuatro puntos débiles. En primer lugar, la búsqueda de movimientos sociales que operan más allá del estado-nación es aún limitada, es decir, este tipo de investigación ha sido, por tradición, “miopemente doméstica” (Khagram, Riker y Sikkink, 2004).¹² En segundo lugar, por lo general, es demasiado descriptiva y no trata suficientemente las cuestiones teóricas (p. ej., Cohen y Rai, 2000). En tercer lugar, esta área adolece de problemas graves de especificación y de mal uso de los conceptos, como en el caso de la expresión *movimiento social*.¹³ Por último, en la mayor parte de los análisis comparativos se han explorado las diferencias entre países dejando a un lado el contenido global (p. ej., Kriesi, 1996). Generalmente, estos trabajos intentan analizar organizaciones y movimientos que operan más allá del estado-nación a través de estudios de casos descriptivos de organizaciones o campañas individuales, y muchas veces concluyen que se trata de casos específicos que no se pueden extrapolar a otras situaciones políticas o a otras sociedades civiles nacionales (p. ej., Florini, 2000; Edwards y Gaventa, 2001).

En un trabajo reciente, expertos en este sector han intentado establecer el estado de la cuestión de la acción colectiva transnacional (Della Porta y Tarrow, 2004). Este libro representa un intento de ampliar la concepción limitada del “mundo real” que poseen los estudiosos de los movimientos sociales, ejemplificada en un trabajo previo –*Social Movements in a*

10. Putnam (1988) examinó esta dinámica con el concepto de *juego de dos niveles*, en el que los contextos de toma de decisiones nacional e internacional están afectados por procesos nacionales y multilaterales interdependientes. Otros autores han señalado que el modelo de Putnam exagera la independencia de los procesos multilaterales de toma de decisiones en cuanto a las presiones de los actores no estatales (p. ej., Risse-Kappen, 1995: 16; Smith, Pagnucco y Chatfield, 1997: 76).

11. Hay que destacar que la influencia de estas redes transnacionales de apoyo varía en función de la región (Risse-Kappen, 1995: 4, 30-1). Así, algunos estudios han mostrado que los movimientos transnacionales por la democracia y los derechos humanos fueron más influyentes en Europa Central y América Latina durante los años noventa que en otras regiones del mundo (Sikkink, 1993: 435-6; Sikkink, 1996: 166; Risse y ORP, 1999: 240). Además, las organizaciones de Oriente Medio y del África subsahariana están “severamente infrarrepresentadas” en las redes transnacionales (Florini y Simmons, 2000: 7). Este enfoque se ha criticado por considerarse demasiado restrictivo, en el sentido de que sólo trata de unos temas y unas formas de acción política determinados (Nelson, 2002) y también porque está sesgado hacia el activismo de clase media (Waterman, 1998).

12. John McCarthy (1997), por ejemplo, en un artículo titulado *La globalización de la teoría de los movimientos sociales*, plantea que los estudios de los movimientos sociales transnacionales deberían adaptar seis conceptos centrales de la tradición de los movimientos sociales: los procesos de encuadramiento estratégico, las identidades de los activistas, las estructuras de movilización, la movilización de los recursos, la estructura de oportunidad política y los repertorios de contención.

13. Uno de los errores más habituales es considerar una única organización como si fuese el conjunto del movimiento social. Por ejemplo, Greenpeace es una ONG que forma parte de un movimiento medioambiental más amplio.

Globalising World 'Movimientos sociales en un mundo que se globaliza' (Della Porta, Kriesi y Rucht, 1999)– que dibujaba un período de especialización de las ONG en temas muy concretos, una generalizada “retirada de la política” y la esperanza de que las “comunidades epistémicas” de expertos podrían trabajar con las instituciones internacionales para crear un nuevo orden mundial.

Este enfoque se presenta como una alternativa a las teorías “macro” del cambio social (la globalización) y las perspectivas “micro” que hacen hincapié en las innovaciones tecnológicas (Internet) como agente principal del cambio social. Los autores proponen una nueva perspectiva de rango medio para estudiar la acción colectiva transnacional en torno a los diversos conceptos: el internacionalismo complejo,¹⁴ la estructura de oportunidad política a varios niveles¹⁵ y los ciudadanos y las ciudadanas como cosmopolitas arraigados¹⁶ con múltiples pertenencias¹⁷ e identidades flexibles.¹⁸ Según este modelo, las variables estructurales y culturales, filtradas por las variables relacionales, afectan a las estrategias finales de los actores no gubernamentales a la hora de influir en el proceso político internacional. Por ejemplo, una aplicación lógica del mencionado modelo en este estudio podría ser que, a causa del poder decreciente de los parlamentos y del poder creciente de las organizaciones internacionales, los actores no estatales que participan en acciones colectivas transnacionales enmarquen o identifiquen las organizaciones internacionales como “el enemigo” y, trabajando en red de coaliciones, escojan la táctica de *lobby* o de presión política a las organizaciones internacionales, en lugar de convocar manifestaciones masivas en las calles para maximizar su influencia política en el momento en que se discute la firma de un tratado de desarme. En uno de los capítulos del libro se propone una tipología de las dinámicas de la gobernanza a varios niveles (Sikkink, 2004). La idea es que, para entender la acción colectiva transnacional, hay que distinguir entre diferentes niveles de oportunidades políticas, lo que muestra la existencia de, al menos, una estructura doméstica y otra internacional, y, por tanto, de una estructura de oportunidad política a varios niveles. Además, ambas se pueden dividir en diferentes subniveles, como el local y el regional (para lo estatal), y el europeo y el global (para lo internacional).¹⁹

Además de las estrategias y el contexto a diferentes niveles, la investigación en movimientos sociales nacionales ha mostrado que las ONG se pueden organizar de diferentes formas, lo que puede influir en las capacidades de acción de las organizaciones (véase, p. ej., Gamson, 1990;

14. “Expansión de las instituciones internacionales, los regímenes internacionales y la transferencia de los recursos de los actores locales y nacionales a escala internacional, que generan amenazas, oportunidades y recursos para ONG internacionales y movimientos sociales transnacionales” (Della Porta y Tarrow, 2004: “Introducción”).

15. “Si el internacionalismo complejo representa obstáculos para la participación política, también ofrece recursos y oportunidades para los actores no estatales a la hora de desafiar a las élites a colaborar con los *insiders* o individuos situados dentro del sistema” (ibidem).

16. “Individuos y grupos arraigados en contextos nacionales específicos, que se implican regularmente en actividades que requieren su participación en redes transnacionales” (ibidem).

17. “Presencia de activistas con afiliaciones superpuestas, vinculadas a redes estructuradas indirectamente y policéntricas” (ibidem).

18. “Identidades caracterizadas por la inclusividad y por un énfasis positivo en la diversidad y la interdisciplinariedad, con identificaciones limitadas que se desarrollan especialmente en torno a campañas con objetivos percibidos como “concretos” y alimentadas por la búsqueda del diálogo” (ibidem).

19. No obstante, esta idea también tiene sus problemas. Por una parte, como cualquier tipología, funciona mejor con modelos ideales. En otras palabras, en la realidad lo más probable es encontrar modelos mixtos o combinaciones de estas categorías. Por tanto, esta tipología debe ser una simplificación de la realidad, basada en una única variable. En este caso, la autora ha escogido el acceso al sistema político como forma de conocer el nivel de apertura de la estructura de oportunidad política, una decisión discutible. Por otra parte, el mismo actor transnacional no estatal puede tener distintos niveles de apertura en distintos temas. En cualquier caso, parece funcionar bastante bien para entender los casos del efecto bumerán y el efecto espiral, como en los temas de derechos humanos en Argentina y las redes transnacionales que apoyan a las ONG argentinas. Así, hay que valorar el uso de una estructura política a varios niveles como una innovación y una mejora en la literatura sobre la acción colectiva transnacional.

McCarthy y Wolfson, 1996 y Smith, Pagnucco y Chatfield, 1997).²⁰ Ocurre lo mismo en las coaliciones internacionales. La investigación en la campaña contra las minas antipersona (Price, 1998), en las campañas medioambientales (Ringius, 1997) y en la red de solidaridad internacional con los zapatistas (Olesen, 2005) muestra que la forma organizativa es un factor que explica (de algún modo) el tipo y el nivel de éxito que pueden obtener distintas ONG. Este elemento es crucial para este estudio, ya que el modelo de coalición es uno de los que más proliferan en el universo de las ONG (Smith, 1997). Se ha planteado también que ONG con distintas formas organizativas varían a la hora de atraer redes transnacionales y a la hora de tener a sus miembros geográficamente dispersos, dos medidas de interconexión íntimamente relacionadas con el éxito de las organizaciones (Smith, 1997). A pesar de todo, todavía no hay datos concluyentes sobre estos temas en la literatura específica. Así pues, sigue sin quedar claro hasta qué punto y de qué forma influyen las diferencias en cuanto a la pertenencia a organizaciones en las actividades políticas, y lo mismo se puede argumentar respecto a cuestiones como la financiación o el liderazgo.²¹ Por ejemplo, aún no sabemos por qué la financiación pública tiene una relevancia clave en la evolución de las grandes ONG de desarrollo que operan en las emergencias humanitarias, mientras que las organizaciones del movimiento feminista parecen ser efectivas con una financiación fundamentalmente privada.

1.3. El derecho internacional humanitario²²

Los temas relacionados con el derecho de la guerra suelen ser delicados. Muchos estados consideran que no se deben tratar porque son cuestiones internas de los países que afectan a su soberanía y a su seguridad, y eso incluye los casos analizados en este estudio, incluso el tema de la participación de niños en conflictos armados. Hay que recordar que no se trata de leyes para evitar la guerra, sino para regularla.

Los principios milenarios que regulan la conducta de la guerra fueron codificados en normas legales y acordados por primera vez por los estados en la primera Convención de Ginebra de 1864, que comprende el Convenio para la Mejora de la Suerte que Corren los Militares Heridos en los Ejércitos en Campaña. Las Convenciones de Ginebra son el intento de normativizar el derecho internacional humanitario (DIH) con la finalidad de minimizar los efectos de la guerra sobre los soldados y los civiles. Son el resultado de los esfuerzos de algunos ciudadanos genoveses y, en particular, de Jean Henri Dunant, creador del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que es la organización que tiene la misión internacional de servir de garante del DIH.

Una parte de este corpus legal regula y prohíbe el uso de algunas armas que causan un dolor y un sufrimiento innecesarios. Así, la Declaración de San Petersburgo, firmada en 1868 a propuesta del zar ruso Alejandro II, prohibió el uso de una bala que acababa de inventar el ejército ruso y que explotaba cuando entraba en contacto con una sustancia suave y se extendía de forma mortal.²³ A la iniciativa de otro zar ruso, Nicolás II, se debe la celebración de las Conferencias de Paz de La

20. Estas estructuras fundamentales que apoyan la movilización ciudadana y la condicionan se llaman, a veces, *estructuras de movilización*. En McCarthy, 1997 se puede consultar una clasificación de las diversas estructuras de movilización que pueden contribuir a las actividades de las ONG.

21. En cuanto a las características de los líderes, Young ha argumentado que su emergencia es una condición necesaria (aunque no suficiente) para el éxito a la hora de llegar a acuerdos institucionales a escala internacional. En su concepción multidimensional de liderazgo, este autor distingue entre los líderes estructurales, los intelectuales y los emprendedores, y concluye que “el trabajo real de la formación de los regímenes en la sociedad internacional tiene lugar, generalmente, en la interrelación de aquellos que representan las diversas formas de liderazgo” (1991: 307).

22. Una extensa colección de material sobre el derecho internacional humanitario se puede encontrar en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja: http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwplList2/Humanitarian_law?OpenDocument

23. El arma prohibida se definió como “cualquier proyectil que pese menos de 400 gramos, que sea explosivo o bien esté cargado con sustancias inflamables”. Véase la edición inglesa de wikipedia “St. Petersburg Declaration of 1868”.

Haya de 1899, en las que, entre otras cosas, se adoptaron dos declaraciones que prohibían el uso de diversos tipos de proyectiles de dispersión, como los que expanden gases asfixiantes.

Hay que destacar que estas regulaciones se adoptaron por el principio mayoritario y no por consenso. De hecho, países como los Estados Unidos no firmaron estas dos declaraciones, y la principal potencia militar de la época (el Reino Unido) sólo aceptó la declaración sobre gases asfixiantes, y lo hizo ocho años después de haberse adoptado. No obstante, el acuerdo de la mayoría permitió convertir en texto legal una serie de principios que ya existían hacía mucho tiempo como derecho consuetudinario, es decir, como norma jurídica repetida en el tiempo que aún no se había codificado de forma explícita.

Históricamente, muchos de los intentos de “humanizar” la guerra han sido consecuencia de conflictos importantes que, al desafiar los principios humanitarios con el uso de nuevos métodos de guerra e innovaciones tecnológicas, han mostrado los vacíos existentes en las leyes. Por ejemplo, las Convenciones de Ginebra de 1949 fueron producto de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. También la guerra de Vietnam sirvió de catalizador de los Protocolos Adicionales de 1977 y de la Convención de Armas Inhumanas (CAI) de 1980.²⁴

Durante el contexto de la guerra fría, una serie de países neutrales liderados por Suecia intentaron conseguir restricciones internacionales en el uso de ciertas armas con unas consecuencias graves para la población, y utilizaron la Asamblea General de la ONU como plataforma para expresar sus ideas.²⁵ Ante la oposición de los países pertenecientes a los dos bloques, el CICR intentó llegar a un compromiso y ofreció soluciones prácticas que mejorasen la protección de los civiles, teniendo en cuenta, también, la utilidad militar de las armas. Esto condujo a discusiones técnicas que tuvieron como resultado restricciones muy débiles e insuficientes en cuanto a las minas antipersona y las bombas incendiarias. Retrospectivamente, hay que valorar de forma positiva el establecimiento de la CAI como institución en la que se pueden reabrir las discusiones sobre armas que causan daños graves a la población y en la que las partes interesadas pueden centrar sus esfuerzos en seguir desarrollando el DIH.

Más recientemente, la acción contra las minas antipersona ha ido precedida de los efectos de los conflictos de la guerra fría teóricamente acabados. Como se verá más adelante, el proceso de negociación del protocolo opcional sobre niños en conflicto armado coincidió con situaciones de conflicto o de postconflicto armado en países como el Congo o Sierra Leona, con una gran presencia de niños soldado. Por último, ha habido presiones internacionales contra las bombas de racimo después de las críticas recibidas por la OTAN a raíz de la intervención en Kosovo y Serbia, en primer lugar, y de la guerra entre Israel y Hizbulá en el Líbano, en el verano del 2006. A escala nacional, muchas veces se han tomado medidas para controlar la posesión y el tráfico de armas pequeñas y ligeras como reacción contra masacres con mucha resonancia en los medios de comunicación.

1.4. Seguridad humana y nuevas propuestas de análisis

No hay una definición consensuada del concepto de seguridad humana, más allá del hecho de que constituye una “seguridad entendida desde el punto de vista del individuo”. De algún modo, se trata de ir más allá de la concepción de seguridad desde el punto de vista de la seguridad militar clásica que implica una amenaza externa a los estados, e incluir temas como los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente.²⁶

24. El nombre completo en inglés es *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects* ‘Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Uso de ciertas Armas Convencionales que se Pueden Considerar Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados’.

25. En aquel momento, el jefe de los negociadores suecos era Hans Blix. En el año 2000 Kofi Annan lo designó jefe de los inspectores de desarme de la ONU que debían verificar si Iraq poseía o no armas de destrucción masiva. Para una descripción más detallada de estos procesos, véase el capítulo 2 de Petrova (2007).

26. De hecho, tanto Amnistía Internacional como Oxfam y Greenpeace, que son tres de las ONG más importantes en estos ámbitos, suelen participar en campañas contra los efectos de algunas armas y las enmarcan en términos de “seguridad humana”. Levy (1995) y Græger (1996) hacen un análisis más profundo de la relación entre seguridad y medio ambiente.

Así, se asume que la paz y el desarme están íntimamente vinculados a otras dimensiones de la seguridad, como el desarrollo, el respeto al medio ambiente y, de un modo quizás particularmente importante, los derechos humanos. Por eso, este estudio incluye casos que se pueden interpretar desde ambas vertientes, como, por ejemplo, el de los niños soldado. En el caso de las minas antipersona y de las bombas de racimo, enmarcarlos como un asunto de derechos humanos ha sido precisamente lo que ha permitido mover los procesos de los foros internacionales sobre seguridad, a menudo cerrados y rígidos, y desarrollar procesos alternativos, más creativos y flexibles. En el caso de las armas ligeras, la proliferación incontrolada de este tipo de armamento representa un factor que incrementa la posibilidad y la intensidad de las violaciones de los derechos humanos en muchos países.

Una encuesta reciente a veintiún investigadores del ámbito de la seguridad humana reveló un abanico muy amplio de nociones sobre cómo se debería definir.²⁷ En este sentido, se ha descrito como un llamamiento a la acción, como una campaña de presión política, como un conjunto de creencias sobre las raíces de los conflictos violentos, como una nueva forma de entender la seguridad y como una guía para los políticos y para los académicos (París, 2001: 102).

Como eslogan, no hay ninguna duda de que es bastante efectivo y que ha hecho posible que miembros de determinadas coaliciones de ONG hayan sido capaces de minimizar sus diferencias individuales para adaptar una amplia variedad de participantes y de intereses a una campaña concreta.

Desde este punto de vista, se trata de una estrategia que sigue siendo efectiva en la actualidad. Por ejemplo, Jody Williams, premio Nobel de la paz en el año 1997 por su tarea de coordinación en la campaña contra las minas antipersona, repitió varias veces en su discurso a los gobiernos durante la Conferencia de Oslo contra las Municiones de Racimo (en febrero de 2007) que el centro de las discusiones debía ser la “seguridad humana” y no la “seguridad de las bombas (de racimo)”. Incluso los académicos más críticos con el término acaban haciendo propuestas para utilizarlo de una manera o de otra.²⁸

Si nos atenemos a objetivos analíticos, una de las mayores divergencias se da entre las llamadas concepciones “limitada” y “amplia” de la seguridad humana. La definición original del PNUD era un concepto con siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, seguridad en la comunidad y seguridad política (véase el *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1994). Es cierto que este tipo de definiciones no ayudan a hacer propuestas políticas o analíticas concretas. Los que han propuesto concepciones más pragmáticas y “limitadas” se han centrado en la evaluación de los efectos de amenazas violentas como base de la respuesta política, y han argumentado que los parámetros de la seguridad humana se han convertido en iniciativas que han alcanzado un alto grado de éxito. Algunos de los casos de esta investigación serían ejemplos de dicha idea.²⁹

No obstante, aunque se asuma que estos casos han conseguido algunos resultados, de aquí no se deduce automáticamente que la perspectiva de la seguridad humana fuese la que “guió” durante las negociaciones a los representantes de los gobiernos, que probablemente tenían preocupaciones más prosaicas. En este sentido, un diplomático que participó en el proceso de seguimiento de la Convención Antiminas y también en las negociaciones del Programa de Acción sobre el Tráfico Ilícito de Armas Ligeras y Pequeñas (aprobado en 2001) afirma que las ideas de la seguridad humana sólo “informaron las opiniones de los negociadores que ya estaban predispuestos”.³⁰

27. Algunos ejemplos son “puente entre los retos interconectados del mundo”, “bienestar psicosocial a lo largo del tiempo” y “un concepto que busca su relevancia”. Véase también el especial “What is Human Security”, en la revista *Security Dialogue* (2004).

28. Por ejemplo, Roland Paris concluye así su artículo: “La seguridad humana podría ofrecer una etiqueta práctica para una amplia categoría de investigación —una rama distinta de los estudios sobre seguridad que explorase las condiciones concretas que afectan a la supervivencia de individuos, grupos y sociedades— que puede ayudar, a la vez, a establecer esta rama de investigación como un componente central en el campo de los estudios sobre seguridad”. Véase Paris (2001).

29. Véase Owen (2004).

30. Véase Borrie (2005: 24).

En cualquier caso, parece que esas ideas habrían contribuido a dar forma a un enfoque intelectual más coherente a la hora de enmarcar los temas y de negociar el contenido sustantivo de esas reuniones. Así, el mismo diplomático (que estuvo al frente de la delegación de Nueva Zelanda) revela que la perspectiva de la seguridad humana “permitió desarrollar un análisis compartido entre los países donantes y los países afectados por la cuestión de las minas y, en consecuencia, generó dinero y otros recursos para ayudar en la acción antiminas” (Borrie, 2005: 24).

Por otra parte, se debería considerar el potencial de las perspectivas basadas en el trabajo desarrollado sobre el terreno por la comunidad humanitaria en los procesos multilaterales de desarme y de control de armas. De hecho, las personas que trabajan en ambientes de postconflicto expresan con frecuencia su preocupación por los efectos indiscriminados y desproporcionados de cierto tipo de armas, lo que puede motivar que otros actores (como el Comité Internacional de la Cruz Roja) recojan datos sobre los heridos y los muertos que han ocasionado esas armas. Si se consigue plantear el caso de una forma empírica, se puede iniciar un proceso de negociación para regular, o incluso abolir, un tipo concreto de armas. Esto explicaría el porqué de la existencia de una serie de iniciativas de la sociedad civil para recoger datos empíricos en cuestiones como las armas ligeras, los niños soldado, las minas antipersona y los restos explosivos de guerra.

Como se mostrará en las siguientes páginas, esta perspectiva se ha aplicado de una forma efectiva en el caso de las minas antipersona y ha habido una serie de intentos de réplica en otros ámbitos relacionados. El argumento o el encuadramiento (*framing*) de la cuestión, confirmado por la relación simbiótica entre trabajadores sobre el terreno y negociaciones en foros multilaterales, se podría resumir así: la presencia y el uso de esas armas causa inseguridad y actúa como un impedimento para el desarrollo, además de empeorar la situación de los derechos humanos y el medio ambiente.

En cualquier caso, como decíamos, la seguridad humana adopta la perspectiva del individuo y de la comunidad, no la del estado-nación. Aplicada a este campo de estudio, la idea es que conceptos creados en el sector humanitario pueden servir para enfocar de forma eficaz los retos del desarme y para actuar como *broker* o intermediario y ayudar a reducir, así, la distancia entre distintos alineamientos políticos —a menudo entre el Norte y el Sur— y entre la perspectiva (suave) humanitaria y la perspectiva (dura) de la seguridad nacional.

En definitiva, los conceptos de la seguridad humana pueden ser útiles a la hora de concebir la manera en que se pueden acomodar los beneficios para el individuo y para la comunidad, especialmente si se consigue implicar en las negociaciones a la comunidad humanitaria que trabaja sobre el terreno. En esta investigación argumentaré que cierto grupo de representantes de ONG han entendido esta dinámica e intentan desarrollar estas ideas en coalición con un grupo de diplomados de opiniones similares, que en conjunto forman lo que algunos autores llaman una “comunidad de práctica”, con el objetivo de avanzar en determinados temas en el ámbito del desarme y los derechos humanos.³¹

El concepto de comunidad de práctica reconoce que las interacciones entre sus miembros son dinámicas y evolucionan en el tiempo. Por tanto, la explotación de estas interacciones puede facilitar la negociación y los compromisos multilaterales para conseguir objetivos políticos. Por ejemplo, diplomáticos que proceden del mundo humanitario suelen pertenecer a diversas comunidades al mismo tiempo, con la posibilidad de ejercer un papel de puente o intermediario muy efectivo. En definitiva, “como sabe de una forma instintiva cualquier persona que haya participado en negocia-

31. Las comunidades de práctica son grupos sociales constituidos con la finalidad de desarrollar un conocimiento especializado que comparten aprendizajes basados en la reflexión sobre experiencias prácticas y orientada hacia un objetivo social común. Algunas de estas prácticas son reglas formales de negociación; otras, como, por ejemplo, cafés que nunca terminan y comidas y cenas de trabajo, así como el arte de evitar a colegas pesados en las recepciones diplomáticas, son informales. Pero el hecho de entender qué son, cómo funcionan y los papeles y las responsabilidades de las personas que participan lo comparten de forma implícita sus miembros. Si se aplica al campo de las negociaciones sobre desarme, hay ciertas características que son propias y exclusivas de la comunidad de negociadores sobre desarme, ya que los suele guiar el precedente legal y diplomático, y las mismas personas acostumbran a trabajar en distintas negociaciones (véase Borrie, 2005).

ciones multilaterales, las estructuras heredadas y los métodos de trabajo de una negociación se yuxtaponen a las actitudes, el estilo, la experiencia y las opiniones personales de sus participantes, lo cual tiene una influencia fundamental en las condiciones para el éxito o el fracaso de las negociaciones, a través de las dinámicas iterativas que se desarrollan en ella” (Borrie, 2005: 24).

2. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS MINAS ANTIPERSONA

2.1. ¿Qué son las minas antipersona?

Se trata de un tipo de armamento muy barato de producir y con unos efectos particularmente crueles, por una parte, porque se prolongan en el tiempo durante un período muy largo; por otra, porque son necesariamente indiscriminadas, ya que por su propio diseño, son armas que no pueden distinguir entre civiles y soldados. Las minas quedan plantadas hasta que alguien acciona su mecanismo detonador, y entonces normalmente la persona queda herida o muere. Los supervivientes, en muchos casos requieren amputaciones, la mayoría son civiles y de países que ya no están en guerra. Las comunidades quedan afectadas y también se dificulta el regreso de los refugiados y los desplazados. Los países más contaminados son Afganistán, Angola, Burundi, Bosnia-Herzegovina, Camboya, Chechenia, Colombia, Iraq, Nepal y Sri Lanka. Se sospecha que la situación es igualmente grave en otros países que no ofrecen suficiente información sobre el tema, como Myanmar (Birmania), la India y Pakistán.

Las minas antipersona se utilizan por primera vez a gran escala durante la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces se han utilizado en muchos conflictos, entre los cuales se pueden destacar la guerra de Vietnam, la guerra de Corea y la primera guerra del Golfo.

La negociación del tratado que prohíbe este tipo de armas cinco años después de la fundación de la red de ONG Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersona (*International Campaign to Ban Landmines*, ICBL) representa uno de los casos de éxito más significativos de la movilización humanitaria. Así, otras coaliciones, y particularmente la Coalición contra las Municiones de Racimo, la han utilizado explícitamente como modelo y la han intentado adaptar a la hora de llevar a cabo sus campañas.

2.2. Los actores que forman la red internacional

Los primeros que alertaron sobre este problema fueron el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las ONG que trabajaban en las regiones más afectadas, que empezaron a publicar informes sobre los terribles efectos indiscriminados y a largo plazo de las minas terrestres y sobre sus consecuencias en países concretos, como Camboya, Iraq, Mozambique y Afganistán (p. ej., Human Rights Watch y Physicians for Human Rights, 1991).

Estas publicaciones tenían algo en común: hablaban de la existencia de una “crisis humanitaria” (Boutros Ghali, 1994; Cahill, 1995; Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994).³² Al mismo tiempo, varias ONG coordinaban sus esfuerzos para hacer frente a esta crisis. En noviembre de 1991, la Vietnam Veterans of America Foundation, VVAF (Fundación de Veteranos de Vietnam de los Estados Unidos) y Medico International, de Alemania, acordaron lanzar una campaña conjunta que

32. En 1994, el senador norteamericano Leahy organizó en el Congreso de los Estados Unidos la primera conferencia sobre minas, con el título *The Global Landmines Crisis*.

uniese a otras ONG en un esfuerzo coordinado para prohibir las minas terrestres. En mayo de 1992, Handicap International lanzó su campaña, junto con el Grupo de Acción contra las Minas y con Physicians for Human Rights. Estas cinco organizaciones y Human Rights Watch crearon la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Antipersona (*International Campaign to Ban Landmines*, ICBL) en octubre de 1992, y Jody Williams, de VVAF, fue su primera coordinadora.³³

Aunque el principal objetivo era, desde el principio, conseguir un tratado para prohibir las minas, un objetivo previo más a corto plazo fue situar el asunto en la agenda de los medios de comunicación, los gobiernos y las instituciones internacionales.³⁴

Desde su creación, la evolución de la ICBL ha mostrado un incremento constante de la coordinación de las ONG a escala internacional. En la primera conferencia internacional de ONG sobre minas organizada por la ICBL en Londres en mayo de 1993, había 50 representantes de 40 entidades. La segunda, que se celebró en mayo de 1994 en Ginebra, congregó a 110 personas de 75 ONG. La tercera, celebrada en junio de 1995 en Phnom Penh (Camboya), reunió a 400 representantes de 42 países, entre los que, además de ONG, había miembros de gobiernos, de agencias de la ONU, y de organizaciones de desminado y de víctimas de minas. En la cuarta, celebrada en febrero de 1997 en Maputo (Mozambique), hubo más de 450 participantes de 60 países.

Al mismo tiempo, se iban creando campañas nacionales en muchos países.³⁵ Así, durante los primeros años, una gran parte del trabajo se concentró en expandir la ICBL por América del Norte, Europa, Australia y Nueva Zelanda (Williams y Goose, 1998: 24). En una segunda etapa, sobre todo desde la Conferencia de Camboya de 1995, se actuó en los países más afectados por las minas, mayoritariamente del Tercer Mundo.

La ICBL empezó con una organización muy flexible, sin una estructura formal, secretariado ni presupuesto. Las entidades liberaban personal propio para que se ocupase específicamente de la campaña internacional (véase Goose, 1998 y Huberts, 2000: 32).³⁶ Desde un punto de vista organizativo, hay que distinguir entre, por una parte, el Comité Directivo, responsable de las decisiones estratégicas, y por otra, la amplia coalición formada por las redes nacionales y los vínculos con organizaciones sobre el terreno. Entre los miembros formales del comité estaban los seis fundadores, y durante el Proceso de Ottawa se ampliaron con algunas campañas nacionales de países del Tercer Mundo y también con la sección sueca de Save the Children.³⁷ Además, personas concretas de otras organizaciones tomaban parte regularmente en las reuniones del comité (Huberts, 2000: 32).

Decenas de ONG se implicaron en la coalición propiamente dicha, hasta el punto de enviar a más de cien activistas a las principales reuniones gubernamentales del proceso. Se crearon campañas nacionales coordinadas por grupos paraguas que unían organizaciones y redes. En todos los casos, las campañas nacionales se crearon con el doble objetivo de sensibilizar a la opinión pública respecto a la crisis de las minas y hacer presión al mismo gobierno para que se comprometiese a prohibirlas. En algunos países, cambios en el gobierno dieron lugar a las relaciones de trabajo más cercanas entre el gobierno y las ONG (p. ej., en Canadá, Noruega, Bélgica y Holanda).

33. El primer Comité Directivo de la ICBL estaba formado por Handicap International (Francia), Human Rights Watch (Estados Unidos), Medico International (Alemania), Mines Advisory Group (Reino Unido), Physicians for Human Rights (Estados Unidos) y Vietnam Veterans of America Foundation (Estados Unidos).

34. Además, la Conferencia de Londres de mayo de 1993 fijó dos objetivos más: a) el establecimiento de un fondo internacional, administrado por la ONU, para promover los programas de ayuda a las víctimas de minas, de concienciación de los peligros que representaban, y de limpieza y erradicación de las minas diseminadas por todo el mundo; y b) el esfuerzo por asegurar que los países productores y exportadores de minas antipersona contribuyesen a ese fondo.

35. Por ejemplo, en 1992 se lanzaron campañas en Alemania y en Suecia; en 1993, en el Reino Unido, Australia, Italia y Nueva Zelanda; en 1994, en Bélgica, Irlanda, Camboya y Canadá; en 1995, en Kenia, España, Sudáfrica y Afganistán; en 1996, en Zambia y Zimbabwe; en 1997, en Japón, en Grecia y en Tailandia, y en 1998, en Georgia.

36. Actualmente, la ICBL tiene un Comité Administrativo formado por cuatro miembros y un Comité Consultivo formado por veintiuna organizaciones. Los cuatro empleados tienen su base en Ginebra (oficina central), París y Roma.

37. Los nueve miembros incluidos en el Comité Directivo de la ICBL entre 1996 y 1997 participaron en las campañas de Afganistán, Camboya, Kenia y Sudáfrica, y la ONG sueca Radda Barnen.

Hay que destacar la relación entre las ONG y personas concretas con un perfil muy específico (celebridades) y con experiencia de primera mano sobre los efectos de las minas, que tuvieron un papel muy importante en algunos países: por ejemplo, el senador Patrick Leahy, en los Estados Unidos; la princesa Diana, en el Reino Unido; el ministro Lloyd Axworthy, en Canadá, y Nelson Mandela y el arzobispo Desmond Tutu en Sudáfrica. Esto dio credibilidad a algunas de las campañas nacionales y les facilitó contactos con los gobiernos.³⁸

Las campañas nacionales ofrecían información y recursos a estas personas para que se implicasen en el tema de las minas y presionasen a los estados para que cambiasen su política.³⁹ Su trabajo facilitó también la creación de relaciones estrechas entre dos docenas de activistas comprometidos con la ICBL y personas que eran miembros de distintos gobiernos. Este hecho se ha subrayado a menudo en los estudios académicos como una de las principales características de una nueva manera de construir un proceso de negociaciones internacionales. Algunos han hablado incluso de “élites transnacionales globales” (Anderson, 1999); otros, de una “comunidad de prácticas” formada por gente del sector de las ONG y de los gobiernos, junto con algunos académicos y otros miembros de organizaciones internacionales que conviven en los espacios físicos y temáticos de los foros de negociación internacionales y que aprenden de su experiencia compartida y la aplican en las interacciones futuras (Borrie, 2005).

La primera decisión de la ICBL en el terreno estratégico fue pragmática: escoger una única cuestión, aislar las minas terrestres como problema concreto con una solución identificada en el sentido de la prohibición total. Durante el proceso de negociaciones, el objetivo se concretó aún más: el tratado se concentró únicamente en las minas terrestres antipersona, excluyendo, por tanto, las minas antitanque. Eso implicaba no sólo escoger las minas entre todas las armas pequeñas, sino también escoger el tratado entre todos los aspectos relacionados. En este sentido, algunos autores han destacado que el tema de la asistencia a las víctimas fue secundario hasta 1996 (White y Rutherford, 1998).

El papel dual de la ICBL (movilizar a la opinión pública y trabajar estrechamente con el grupo de estados amigos) muestra que no existe necesariamente una incompatibilidad entre las actividades de protesta y las de *lobby*, sino que a menudo una combinación que tenga en cuenta los posibles ámbitos favorables a la acción colectiva es la estrategia más efectiva en este tipo de campañas internacionales. Así, cuando no pudo acceder a la Convención de Armas Inhumanas (CAI), la ICBL se centró en acciones espectaculares coordinadas para llamar la atención de los medios.⁴⁰ Por otro lado, como se verá, una buena parte de los esfuerzos en las negociaciones del Proceso de Ottawa consistieron en presionar directamente a los delegados de los gobiernos para acercar tanto como fuese posible el borrador austríaco a la propuesta de tratado de las ONG. En parte, esto se consiguió después de proporcionarles estadísticas aterradoras sobre el problema.⁴¹ Hoy sabemos que algunas de esas

38. Algunos autores han estudiado el papel de personas clave como fuerzas motrices que han estado detrás de los cambios normativos, que están en posición de tomar decisiones y que pueden ser persuadidos por los activistas para elevar la posición de un tema en la agenda nacional o internacional, o incluso decidir a favor de un tema determinado por convicciones morales (véase Lumsdaine, 1993).

39. Otras personas preeminentes que sumaron sus voces al llamamiento a la prohibición son el secretario general de la ONU, Boutros Ghali; el papa Juan Pablo II y el Dalai Lama. La ICBL reconoce de forma explícita la importancia del factor “celebridades” cuando se pregunta con vistas al futuro: “La magia y el prestigio relacionados con determinadas personas, como Jody Williams, la princesa Diana y Lloyd Axworthy, han ayudado a atraer la atención de la gente hacia el tema de las minas. ¿Cómo podríamos reproducir esta magia?” (véase Mine Action Canada, 2003: 35).

40. En Williams y Goose (1998), los autores presentan un resumen detallado de estas actividades orientadas al público.

41. Algunas de las estadísticas generadas por las ONG y reproducidas por los medios de comunicación eran las siguientes: las minas matan o mutilan a más de 26.000 personas cada año (500 cada semana), el 80% de las cuales son civiles; se calcula que puede haber 200 millones de minas plantadas al menos en 64 países; es más probable que las minas maten o hieran a un civil después de un conflicto que a un combatiente después de las hostilidades; mueren más niños por culpa de las minas después de una guerra que soldados durante el conflicto armado; los países donde hay más minas son los países con más mutilados del mundo (p. ej., Camboya, con más de 30.000 de sus 8,5 millones de habitantes; véase HRW, 1991); los esfuerzos de desminado han permitido la extracción de 100.000 minas desde mediados de los años noventa. A este ritmo, harían falta mil años para limpiar las zonas donde hay minas plantadas, en el supuesto de que no se plantasen más. A pesar de ello, por cada mina recogida se plantan otras 20. Una buena parte de estos datos proceden del Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994, y del CICR, 1994 y 1996.

estimaciones se inflaron.⁴² De hecho, muchas de las fuentes originales y de las técnicas de recogida de los datos se desconocen. A pesar de ello, obtuvieron una gran cobertura mediática y llegaron a un público muy numeroso, que no empezó a cuestionar estos datos hasta la segunda mitad de 1997 (Rutherford, 2000: 87-90). En cualquier caso, aunque nadie pudiese asegurar que había 100 o 200 millones de minas terrestres en más de sesenta países, estas cifras se aceptaron en todo el mundo y ayudaron a crear un sentimiento de crisis humanitaria.⁴³

Respecto a los gobiernos y a los ejércitos, el reto fundamental era modificar los cálculos de los intereses de los actores en la dirección de abrir espacios y liberar recursos para una acción humanitaria imparcial y efectiva (Huberts, 2000). En este sentido, la estrategia de encuadramiento de la ICBL se concentraba en los horribles efectos y en las consecuencias desproporcionadas del arma en la población civil.⁴⁴ Éstos eran argumentos difíciles de discutir, y a los actores contrarios a la prohibición les costaba desarrollar contraargumentos políticos y militares que tuviesen en cuenta la preocupación humanitaria por las víctimas de las minas.

A raíz del énfasis en los efectos indiscriminados y en el hecho de que siguiesen explotando mucho después del fin del conflicto,⁴⁵ la ICBL consiguió que muchas personas incluyesen las minas en la categoría de armas de destrucción masiva, junto con las armas nucleares, las químicas y las biológicas.⁴⁶ Por otra parte, las historias personales y trágicas de las víctimas de las minas ayudaban a crear la impresión de que se trataba de una lucha de “David contra Goliath” (Williams y Goose, 1998).⁴⁷

2.3. Evolución del proceso internacional

Un primer factor que hay que tener en cuenta a la hora de analizar esta campaña (y las sucesivas) es el contexto geopolítico de posguerra fría en el que empezó.⁴⁸ Tras cincuenta años de política de bloques, los estados podían llevar a cabo acciones unilaterales en política internacional. En cuanto a los esfuerzos internacionales para el desarme, la pérdida de primacía de las armas nucleares en la agenda internacional permitió que los efectos de las minas antipersona y

42. En concreto, las primeras estadísticas que se hicieron públicas sobre Afganistán, Angola e Iraq estaban parcialmente infladas (Rutherford, 2000: 88-89). No obstante, otros estudios eran extremadamente rigurosos, como el que presentó Graça Machel ante la Asamblea General de la ONU sobre el impacto de los conflictos armados (incluidas las minas) en los niños.

43. De hecho, muchos autores hablaban de la “crisis de las minas”. Véase, p. ej., Boutros Ghali, 1994; Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994; Cahill, 1995, e ICBL, 1999-2006.

44. En palabras de Jody Williams: “Debemos seguir educando a la gente, a nuestros gobiernos y a nuestros militares sobre nuestra perspectiva: los costes sociales de las minas son mucho mayores que cualquier utilidad militar que puedan tener; por ello deben prohibirse” (Williams, 1995: 11).

45. A los efectos indiscriminados de las minas, pronto se añadió la “desproporción” del daño (véase De Larrinaga y Sjolander, 1998).

46. En palabras de Jody Williams: “Los militares deben considerar el ciclo vital del arma. No basta con observar las minas en combate; el soldado debe entender su impacto en el tiempo” (Williams, 1995: 11). Entre los que comparaban las minas con las armas químicas y biológicas, se puede citar al ministro belga de Asuntos Exteriores, en el discurso de apertura de la Conferencia de Bruselas, el 23 de junio de 1997.

47. Goliath, en este caso, eran básicamente los gobiernos contrarios al tratado antiminas, mientras que David era la coalición para prohibir las minas.

48. Entre los autores que hacen hincapié en la importancia del contexto de posguerra fría para el éxito de la ICBL, se pueden citar Axworthy (1998), De Larrinaga y Sjolander (1998), Peters (1996), Williams y Goose (1998), Williams (1999) y Huberts (2000). No obstante, Rutherford (2000) ha criticado que se utilice el final de la guerra fría como explicación para introducir el tema de las minas en la agenda internacional, ya que eso no explicaría por qué no se ha conseguido de forma plena en otras cuestiones, como la degradación medioambiental (al menos hasta el reciente documental de Al Gore). Bas Arts también ha destacado el contexto internacional del principio de los noventa como factor facilitador de la influencia política de las ONG y, en concreto, de Greenpeace, en los foros internacionales (Arts, 1998).

de otras armas pequeñas se pudiesen considerar en su totalidad.⁴⁹ Por otro lado, como se verá, las diferencias ideológicas podían ser superadas por el discurso humanitario.

El primer intento real de restringir el uso y las transferencias de las minas terrestres antipersona se produjo en 1995, en la Conferencia de Revisión de la Convención de Armas Inhumanas (CAI). Para preparar esta conferencia, desde el comienzo del mes de febrero de 1994 se celebraron cuatro reuniones de expertos que funcionaban sobre la base del consenso. Las ONG intentaron participar en ellas, pero toparon con la negativa total de algunos países, en particular, China.⁵⁰

En aquellos momentos, las negociaciones se centraban de forma casi exclusiva en la valoración de la “utilidad militar” de las minas y en su uso legítimo para preservar la soberanía y la seguridad de los países. De hecho, las ONG fueron excluidas de una participación plena porque los miembros de la CAI consideraban que las discusiones tenían lugar únicamente en el ámbito del desarme y, por tanto, de la seguridad nacional (Price, 1998: 624). A pesar de ello, hay que reconocer que ya entonces había algunos países, como Suecia, que defendían la prohibición total de las minas. Esto ayudó a las ONG que seguían las negociaciones a presionar a los diplomáticos desde los pasillos para introducir el discurso de los “costes humanos” de las minas.

En principio, la CAI debía durar tres semanas, desde septiembre de 1995. Sin embargo, pronto se vio que existía una clara división entre los gobiernos que querían restricciones concretas y los que se oponían a ellas. Para salir de aquella vía muerta, se propuso una solución tecnológica, propuesta que presentaron de forma conjunta el Reino Unido y los Estados Unidos. Se ofrecía la prohibición de las minas antipersona convencionales, o minas “estúpidas”, y sustituirlas por minas “inteligentes” que incorporasen mecanismos de autodestrucción. Dejando a un lado que esta idea representaba una rebaja muy importante de las pretensiones de las ONG, los países menos industrializados argumentaron de una manera efectiva que los elevados costes que suponía impedían llevarla a la práctica, y al final fue rechazada.

Las negociaciones se retomaron en enero de 1996 con una sesión técnica y concluyeron en abril de 1997 con la aprobación de un nuevo protocolo en la CAI que, sin embargo, no implicaba una prohibición absoluta. Por ese motivo, la ICBL y otros denunciaron el fracaso que significaba ese resultado desde el punto de vista humanitario.⁵¹

A pesar de ello, la revisión de la CAI (Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, CCW) constituyó un momento decisivo en cuanto a la evolución de la ICBL hacia el futuro tratado, porque fortaleció a los defensores de la prohibición (tanto ONG como estados), cada vez más coordinados. Así, desde finales de 1995 hasta mediados de 1996, el número de países que emprendieron acciones unilaterales, estableciendo moratorias a las exportaciones de minas o prohibiendo directamente su producción, pasó de 15 a 40 (véase Huberts, 2000: 13-17 y Atwood, 1999).

A pesar de que los asuntos relativos a la seguridad son muy resistentes a presiones de la sociedad civil, después de la CAI la ICBL salió airosa en el esfuerzo de llamar la atención de la opinión pública sobre las consecuencias de las minas para la población. La campaña se presentó como una cuestión humanitaria, con estadísticas escalofriantes sobre la desproporción de sus efectos,

49. A pesar de ello, desde los años setenta el CICR y algunas ONG habían empezado a presionar a los gobiernos contra las armas que producen un sufrimiento innecesario de forma indiscriminada.

50. Las ONG miembros de la ICBL participaron en las dos primeras reuniones, pero boicotearon las otras dos como protesta porque no pudieron acceder. De hecho, pocos países incluyeron a representantes del sector de los movimientos sociales entre los miembros de sus delegaciones. Con todo, más de 100 representantes de 70 ONG acudieron a la reunión de la CAI para seguir las negociaciones y actuar como lobby desde los pasillos.

51. En el texto, la definición de minas antipersona se debilitó de forma que sólo incluía los artefactos diseñados específicamente para que explotasen por la presencia o proximidad de una persona o el contacto con ella. De este modo, las minas antitanque quedaban excluidas del proceso. Además, “la mayoría de las disposiciones no se hacían efectivas, como mínimo, antes de una década; no había ninguna restricción respecto a los artefactos *antihandling*, mientras que se daba un apoyo implícito a las minas con mecanismos de autoneutralización y autodestrucción” (Huberts, 2000: 16). Véase también Price (1998), Williams y Goose (1998) y Rutherford (2000).

y se pudo hacer énfasis en las historias de las víctimas de una forma más gráfica e inmediata que en otras campañas (Price, 1998: 622). Además, la implicación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) aumentó la legitimidad moral de la causa de las minas y cuestionó seriamente su supuesta utilidad militar.⁵² En la primavera de 1996, el apoyo a la prohibición era mayoritario entre muchas opiniones públicas nacionales de todo el mundo, y el grupo de gobiernos que se manifestaban explícitamente a favor seguía aumentando.⁵³

El Proceso de Ottawa

Estos países decidieron iniciar un proceso alternativo, a pesar de que paralelamente se seguía presionando a los gobiernos para obtener medidas unilaterales y se trabajaba a escala regional para conseguir zonas libres de minas. Hubo reuniones en enero, en abril y en mayo de 1996, en las que participaron, entre otros, este grupo de estados y la ICBL. En octubre de 1996, el ministro canadiense de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, declaró que Canadá celebraría dentro de catorce meses una conferencia en la que se debería firmar el tratado que inauguró el proceso conocido como Proceso de Ottawa.⁵⁴ En la Conferencia de Ottawa de 1996 participaron plenamente 50 estados, entre los cuales estaban los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia; 24 acudieron como observadores, y también hubo representantes del CICR y de agencias de las Naciones Unidas y ONG. Al final, en los debates liderados por la delegación canadiense se acordó iniciar un proceso de negociación por una vía más rápida, aunque no se excluía formalmente la Conferencia de Desarme (CD) como foro para desarrollar una parte de las negociaciones multilaterales.⁵⁵

No obstante, desde el momento en que el tema empezó a debatirse en la CD, los defensores de un proceso más rápido y efectivo entendieron que la única posibilidad real a corto plazo era el Proceso de Ottawa, que se caracterizaba por: a) una relación muy cercana entre estados y ONG; b) una coalición de estados pequeños y medianos con ideas similares y voluntad de avanzar⁵⁶ que se dividieron el trabajo de una forma funcional y geográfica,⁵⁷ y c) unas negociaciones que se llevaron a cabo fuera de los canales multilaterales habituales, con el objetivo de crear un ambiente favorable al diálogo

52. El llamamiento del CICR a la prohibición de las minas fue fundamental, porque se trata de una organización internacional con una reputación de entidad humanitaria neutral que no acostumbra a implicarse hasta ese punto en campañas de presión política. Organizó una reunión de expertos para debatir sobre la utilidad militar de las minas y solicitó un informe a Patrick Blagden, un antiguo ingeniero de combate del ejército británico y posteriormente experto en desminado para las Naciones Unidas (CICR, 1996). Por otro lado, este debate llegó a los Estados Unidos. En abril de 1996, el comandante norteamericano en la guerra del Golfo, el general N. Schwartzkopf, y otros catorce oficiales retirados escribieron una carta abierta al presidente Clinton (publicada en el *New York Times*) en la que argumentaban que la limitada utilidad militar de las minas no compensaba los enormes costes humanos que provocaba.

53. “¿Estaríais a favor o en contra de que vuestro gobierno firmase el tratado para prohibir las minas antipersona?”, *Ban of use landmines in favour or against*, Gallup International Opinion Research. Citado en Rutherford (2000: 106). El autor cuenta que, de los 21 países de la encuesta, Japón (58%) y los Estados Unidos (60%) tuvieron los porcentajes de aprobación más bajos, mientras que España (91%) y Dinamarca (92%) tuvieron los más altos. El estudio incluía, también, a ciudadanos de potencias regionales, como Rusia (83%) y la India (82%).

54. La Conferencia recibió el siguiente nombre en inglés: *Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines* (Ottawa, 3-5 de octubre de 1996).

55. Los argumentos de los defensores de la CD (Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Australia, Alemania, España y Finlandia, entre otros) eran: a) la prohibición de las minas se debía negociar en una “institución multilateral dedicada únicamente al desarme”; b) eso permitía la presencia de los productores y los usuarios más importante de minas; c) si se trabajaba a través de canales ya establecidos se aumentaba la legitimidad del proceso, y d) algunos éxitos recientes respecto a las armas químicas y las pruebas nucleares confirmaban su efectividad. Al contrario, los defensores del Proceso de Ottawa apuntaban que: a) la regla del consenso de la CD permitía a los estados más reticentes bloquear esfuerzos serios para prohibir el arma; b) en la CD no estaban representantes de algunos de los estados más afectados por las minas; c) la CD negociaba desde hacía décadas, sin resultados visibles, y d) las minas antipersona eran un problema humanitario y no un asunto de seguridad.

56. Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, México, Noruega y Suiza fueron el grupo de estados que se reunió en enero de 1996. En febrero se sumaron Sudáfrica, Alemania, Filipinas y Holanda, de manera que aumentó la diversidad geográfica del grupo.

57. Austria tenía que elaborar el primer borrador del tratado. Bélgica, Alemania y Noruega organizaron conferencias importantes. Los demás tenían que trabajar regionalmente en África, América del Sur, Asia y la Unión Europea para asegurar un amplio apoyo de una futura prohibición completa. Por ejemplo, en febrero de 1997 Sudáfrica (el mayor productor y usuario de minas de África, y parcialmente responsable de que la región del sur de África sea la zona del mundo más afectada) anunció su prohibición unilateral, lo que provocó que muchos otros estados africanos apoyasen el Proceso de Ottawa.

y el acuerdo. Esto implicaba la participación a través del proceso de autoselección,⁵⁸ la regla de mayoría de dos tercios para tomar las decisiones, la selección de un presidente aceptado por las ONG (el embajador Selebi de Sudáfrica) y la participación plena de la ICBL en las reuniones.

En este intensivo período de reuniones, el grupo de estados consiguió llevar las negociaciones fuera de los foros tradicionales de desarme, lo que evitó la lógica de las medidas de control de armamentos, como la necesidad del acuerdo de los grandes poderes militares y el énfasis en los mecanismos de verificación. También se aseguraron de que el tema de las minas no se tratara en espacios poco favorables, como la OTAN y, a veces, también la Unión Europea. Además, hubo declaraciones de la ONU que apremiaban la acción legislativa en un tema, el de las minas, que se había tratado en otros foros multilaterales, como la reunión del G-8 en Denver, la reunión de los jefes de gobierno de la Commonwealth en Edimburgo y la reunión de la Francophonie en Vietnam. El resultado fue que los estados comprometidos con el Proceso de Ottawa pasaron de 30, en enero de 1997, a más de 70, a finales del mes de mayo.

Las negociaciones finales tuvieron lugar en Oslo en septiembre de 1997. Ante la presencia de los Estados Unidos, la mayor parte de los debates se centraron en sus demandas, planteadas rígidamente como no negociables. Al final, los defensores de que no hubiese excepciones en el tratado fueron más eficaces y los Estados Unidos se quedaron solos.

El tratado antiminas fue firmado en un tiempo récord por 122 países. Algunos firmaron después de la concesión del premio Nobel de la paz a la ICBL y a su coordinadora, Jody Williams. Así, a través de lo que se conoce como “proceso de avergonzamiento” o *shaming*, los líderes de algunos de los estados más reticentes, como Grecia y Polonia, firmaron por miedo a ser excluidos del grupo de ciudadanos internacionales responsables. Japón y Australia también firmaron por ese motivo.

En cuanto a los factores de éxito, hay que mencionar la idea que se apuntaba en la parte teórica de estructuras de oportunidad política a varios niveles, es decir, el hecho de aprovechar los distintos contextos y niveles que pueden ser favorables a la acción colectiva. En este sentido, la ICBL decidió trabajar desde el principio en todos los ámbitos: global (encuentros internacionales); regional (zonas libres de minas), y nacional (campañas nacionales). También utilizó el ámbito local para llegar a la opinión pública y mostrar la magnitud y las consecuencias del problema. Esta estrategia era necesaria para adaptar la campaña a los distintos países. Así, a veces fueron las campañas nacionales el factor clave para asegurar una posición favorable a la prohibición (como en Italia); otras, la decisión se tomó desde una perspectiva más regional (como en los países sudafricanos), y algunos estados se sintieron obligados a ello por la presión internacional (como Polonia). Finalmente, el motor de la innovación política que representó el Proceso de Ottawa en Canadá fue un antiguo profesor de ciencias políticas convertido en ministro de Asuntos Exteriores.

Por una parte, hasta mediados de 1997 el Reino Unido fue uno de los adversarios más importantes del tratado. Cuando Tony Blair subió al poder, la prohibición de las minas era uno de los temas estrella de su campaña.⁵⁹ Esto favoreció que otros estados se sumasen al grupo de la

58. El proceso de autoselección significa que los participantes se tenían que comprometer a una serie de principios que en la primera reunión se resumieron en el siguiente: “La conclusión, lo más pronto posible, de un tratado internacional jurídicamente vinculante para prohibir las minas antipersona”. Los países que no se comprometiesen a este principio podían participar en las reuniones, pero sólo como observadores.

59. Hay que destacar también los viajes de Lady Diana como invitada de la Cruz Roja británica, que ayudaron a transformar el tema en un problema más humanitario que político: “Yo no soy una figura política. Mis intereses son humanitarios. Por eso me siento marcada por esta tragedia humana. Por eso quería aportar mi parte en el trabajo por la prohibición mundial de estas armas” (citado en Rutherford, 2000: 100). Unos días después de su muerte, el 31 de agosto de 1997, el primer ministro de Noruega declaró en el discurso inaugural de la Conferencia de Oslo que el tratado debería recibir el nombre de Tratado de Diana, princesa de Gales, y destacó el hecho de que la cobertura mediática que tuvieron sus viajes a Angola y a Bosnia ayudó a las ONG a atraer la atención pública hacia el tema de las minas, consiguió asistencia para las víctimas y fortaleció el proceso hacia la prohibición de las minas (véase Rutherford, 2000: 101-102).

prohibición.⁶⁰ Un caso similar es el de Francia. A pesar del interés inicial y el trabajo de algunas personas concretas dentro del gobierno francés, la presión de la industria de armamento no se pudo contrarrestar hasta el cambio de gobierno, en la primavera de 1997. Otros estados (como Bélgica) eran partidarios de la prohibición desde el principio porque no usaban esas armas y, por tanto, la prohibición no afectaba a sus intereses (Price, 1998: 614). Sin embargo, este argumento no explica por qué otros estados como Angola, Camboya y Afganistán también se comprometieron a ello.

En cuanto a los Estados Unidos, a veces asumieron el papel de liderazgo en el proceso, a pesar de que al final no firmaron el texto.⁶¹ La Directiva presidencial de Seguridad Nacional (PDD) 64 fue el resultado de un proceso largo y tortuoso en el que el gobierno de Clinton intentó un acuerdo entre una serie de actores influyentes en la Casa Blanca, como el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, las dos cámaras del Congreso, varios grupos de interés y algunos gobiernos extranjeros. Finalmente, la oposición del Departamento de Defensa, con la ayuda de algunos congresistas y del ejército en bloque, consiguió convencer a Clinton de escribir la PDD 64, un compromiso complejo y dinámico entre agendas humanitarias, militares y de desarme.⁶² Algunos interpretaron que la ausencia de los Estados Unidos representaba una falta de legitimidad del tratado que se reflejaría en una falta de eficacia.⁶³ La realidad ha demostrado precisamente lo contrario, y casi todos los estados que no son miembros del tratado han restringido su política respecto a las minas antipersona.⁶⁴ Con el actual presidente, George Bush Jr., la política de los Estados Unidos se ha orientado a proteger sus intereses nacionales, de forma que se ha opuesto a cualquier tratado sobre minas y ha anulado las restricciones adoptadas por el gobierno anterior.⁶⁵

60. Entrevista con John Borrie, del UNIDIR y antiguo líder de la diplomacia neozelandesa en cuestiones de desarme, el 7 de febrero de 2007 en Ginebra.

61. El papel complejo y ambiguo de los Estados Unidos respecto a las minas empezó en octubre de 1992, cuando el senador Patrick Leahy y el miembro del Congreso Lane Evans consiguieron imponer una moratoria de un año en las ventas, las transferencias y las exportaciones de minas terrestres. Con el apoyo de la Fundación de Veteranos de Vietnam de los Estados Unidos, el propio senador introdujo dos resoluciones en la Asamblea General de la ONU, en 1993 y en 1994, para pedir una moratoria en la exportación y hacer un llamamiento a "la eventual eliminación de las minas terrestres". También la publicación de *Hidden Killers* fue muy influyente a la hora de aumentar los fondos para la asistencia a las víctimas (en Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1994 y 1998 figura una lista de los donantes más importantes en este aspecto, liderada por los Estados Unidos). A pesar de ello, hay que destacar que estos datos son absolutos. Si se observan los datos relativos (teniendo en cuenta la población de los países), los donantes más importantes son Luxemburgo y los países nórdicos, y los Estados Unidos ocupan una posición más bien secundaria. Véase el *Landmine Monitor* de 2005.

62. La Directiva presidencial (orden ejecutiva del presidente con el consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional) 64 de la primavera de 1998 es la tercera y última PDD que trata la política sobre minas del gobierno Clinton. Con este documento, los Estados Unidos se comprometían a firmar el Tratado de Ottawa, como muy tarde, en el 2006 si se desarrollaban alternativas a las minas antipersona. Véase Snyder, 2004.

63. A pesar de ello, en una encuesta a 201 participantes en la Conferencia de Ottawa de diciembre de 1997 sólo el 16% de las personas que respondieron sentían que el hecho de que algunos países no hubiesen firmado la convención tendría un efecto negativo importante a la hora de aplicarla, y el 81% afirmaba que el Proceso de Ottawa había sido muy efectivo a la hora de tratar el tema de las minas (encuesta Ekos, 1997). Agradezco a Bob Lawson su amabilidad al enviarme una copia del informe con los resultados.

64. La eficacia del movimiento para prohibir las minas antipersona y del tratado se refleja en el hecho de que "se había producido una prohibición global de facto en el comercio (legal) de minas antipersona desde mitad de los noventa, con sólo un nivel muy bajo de tráfico ilícito. Además, de los más de 50 países que habían producido minas antipersona, sólo 15 no han renunciado formalmente a seguir produciéndolas" (Steve Goose, editor jefe del *Landmine Monitor*, en ICBL, 2005). De hecho, la efectividad del tratado ya había quedado demostrada un año después de su entrada en vigor, y muchos estados habían adoptado medidas de forma unilateral. "En los últimos años, el número de productores de minas se ha reducido de 54 a 16. Entre los 38 que han dejado de producirlas están la mayoría de los que eran los grandes productores entre los años setenta y noventa. Así, 8 de los 12 principales productores y exportadores de minas terrestres de los últimos treinta años han firmado el tratado y han detenido su producción" (ICBL, 1999: Major Findings: 5). En cualquier caso, a pesar de que el tratado no puede asegurar que los estados no firmantes lo respetarán, parece que se ha incrementado el coste político y económico de utilizar este tipo de minas.

65. Hay que destacar que desde el año 2000, el *New York Times*, el *International Herald Tribune* y otros diarios de gran tirada en los Estados Unidos han publicado más de veinte editoriales y artículos de opinión críticos con la nueva política de Bush sobre minas, y han mostrado el apoyo a la prohibición de la opinión pública de los Estados Unidos. En este sentido, véase el archivo de noticias de la campaña norteamericana en las siguientes direcciones: http://www.banminesusa.org/news/965_news.htm y http://www.banminesusa.org/news/921_times.htm. Otras noticias relacionadas son: *New Poll Shows 80% of Americans Want US to Join Mine Ban Treaty* (http://www.banminesusa.org/news/895_poll.htm) y *Mine Ban Advocates Denounce White House Decision to Retain Landmines and Abandon Mine Ban Treaty* (http://www.banminesusa.org/news/928_bush.htm).

Los actores a favor de la prohibición de las minas crearon, en parte, su identidad colectiva a partir de la oposición a los argumentos de sus adversarios, uno de los cuales era que la prohibición constituía un objetivo utópico. La ICBL contraargumentaba que era “más utópico confiar en la legislación existente para tratar el problema de las minas de una forma más eficaz”. Además, desde el punto de vista práctico, “una prohibición total sería más fácil de verificar que cualquier otro tipo de acuerdo, como ocurre con otras prohibiciones de armas biológicas y químicas, y dificultaría la cooptación de la ICBL por parte de los gobiernos” (Jackson, 2000).⁶⁶ Pragmáticamente, se afirmaba que “sin la articulación de la prohibición como objetivo, incluso el acuerdo sobre otros pasos más pequeños es más improbable”.⁶⁷ Legalmente, se argumentaba que “la prohibición en el uso de las minas ya tenía lugar en el derecho consuetudinario internacional”. Finalmente, se apelaba a una motivación ética: “A pesar de que sea difícil, la magnitud y el horror del problema obligan a la sociedad a acordar su prohibición”.⁶⁸

Por otra parte, las estrategias de avergonzamiento permitieron destacar la diferencia entre la posición pública de los países y su falta de voluntad de adaptar a ella su política exterior de forma coherente.⁶⁹ En este sentido, la ICBL creó una lista de “buenos” y “malos” durante las conferencias de la CAI (véase Williams y Goose, 1998: 31).⁷⁰ Además, el avergonzamiento informaba a los gobiernos de que sus acciones los situaban fuera de la comunidad internacional.⁷¹

La ICBL se alió con actores claves de la escena internacional que llenaban huecos en sus capacidades, como el CICR y algunas agencias de la ONU (con presencia en regiones donde la campaña de las ONG era más débil, como, por ejemplo, Asia). Además, el CICR podía trabajar con militares que no querían asociarse con la ICBL (Maslen, 1998). Por otra parte, la implicación de la ONU en el proceso fue más lenta y no fue completa hasta 1997, con el establecimiento del Servicio de Acción contra las Minas (UNMAS) dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El objetivo era constituir el punto focal de todos los asuntos relacionados con las minas terrestres y asegurar que hubiese asistencia de la ONU en la creación de las capacidades nacionales y en la aplicación de los programas sobre minas.

La ICBL también se benefició de acontecimientos que estaban más allá de su ámbito de control. En primer lugar, la industria de las minas no era económicamente tan poderosa como otras (por ejemplo, la de las armas ligeras). Además, los líderes militares carecían de una evidencia convincente para apoyar el argumento sobre la utilidad militar del arma. Por otra parte, los cambios en los gobiernos de Francia y Gran Bretaña, en la primavera de 1997, afectaron a la correlación de fuerzas en el Consejo de Seguridad de la ONU a favor de la prohibición. Finalmente, la ambigüedad de los Estados Unidos en el proceso dejó a sus aliados en una posición insostenible, y algunos de ellos firmaron para evitar la presión pública que padecían los Estados Unidos en su aislamiento.

66. Las citas de este párrafo se transcribieron originalmente en las Actas del Tercer Grupo de Trabajo de la II Conferencia de ONG sobre minas, ICBL, 1994: 82-86.

67. En las Actas del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de Estrategia se menciona el debate entre los que preferían hacer un llamamiento a la prohibición y los que querían ir paso a paso: “Algunas personas “una minoría” han argumentado que deberíamos concentrarnos en las mejoras del protocolo de minas terrestres” (ICBL, 1994: 82-86). Véase también Lawson, Gwozdecky, Sinclair y Lysyshyn (1998).

68. Éste era, de hecho, el factor más nombrado en la encuesta Ekos (80%) entre las personas que habían tenido alguna influencia en la decisión de firmar el tratado.

69. También el ministro de Asuntos Exteriores canadiense, Axworthy, habló de la “movilización de la vergüenza” respecto al Proceso de Ottawa (Tomlin, 1998).

70. En concreto, la estrategia mediática que se llevó a cabo en la conferencia de revisión de la CAI incluía la producción, dos veces por semana, del boletín *CCW News*. La columna “The Good, The Bad and The Ugly” de este boletín obligó a algunos gobiernos a intentar “alinearse sus discursos públicos con las realidades de sus posiciones negociadoras, o viceversa” (Williams y Goose, 1998: 31).

71. A menudo, los líderes de los países están preocupados por lo que piensan de ellos los líderes de otros estados (Risse, 2000). James Fearon afirma que las normas son distintas de otras reglas o principios. Así, mientras que las reglas acostumbra a tener la forma “Si haces X obtendrás Y”, las normas tienen la forma “Las buenas personas hacen X”. Los individuos a veces siguen las normas porque quieren que los demás piensen bien de ellos y porque quieren pensar bien de ellos mismos (Fearon, 1997, citado en Risse y Sikkink, 1999). La reacción de los gobiernos de estados poco partidarios de la prohibición, como Polonia y Grecia, después de la concesión del premio Nobel de la paz a la ICBL se puede entender desde esta perspectiva.

Una nueva fase para la ICBL: después del tratado internacional

Después de la firma del tratado, la ICBL se institucionalizó, se descentralizó su estructura (hasta entonces con cierto dominio anglosajón y norteamericano) y se creó también una página web muy funcional.⁷² Además, se diseñaron nuevos objetivos y se dedicó un gran esfuerzo a producir un instrumento para verificar la Convención (véase Wareham, 2005). Así, los informes del *Landmine Monitor* nos recuerdan cada año que se ha trabajado mucho, pero que aún queda mucho por hacer.⁷³ Cada uno de los *Landmine Monitor Report* tiene más de 1.000 páginas, y en su publicación, en las seis lenguas oficiales de las Naciones Unidas (inglés, árabe, ruso, portugués, español y francés) trabajan entre 60 y 100 personas. Cada año se presenta durante la reunión de los estados que forman parte de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersona.

Además de estas reuniones anuales, hubo un acontecimiento importante que tuvo lugar en Nairobi a finales del 2004 (del 29 de noviembre al 3 de diciembre): la primera Conferencia de Revisión de los estados miembros de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersona. Participaron 135 estados, junto con la ICBL, el CICR, organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Parlamento Europeo y la Unión Africana, diez agencias de las Naciones Unidas, y docenas de ONG.

En la cumbre de Nairobi por un Mundo Libre de Minas, los estados miembros se pusieron de acuerdo para adoptar el Plan de Acción de Nairobi, que ha de guiar los esfuerzos internacionales durante cinco años (2005-2009). Así, se fijaron un conjunto de acciones concretas para renovar el compromiso político, con la promesa de conseguir cuatro grandes objetivos: universalizar la convención, destruir las existencias de minas antipersona, limpiar las áreas minadas y ayudar a las víctimas.⁷⁴

En esta fase se dedica una especial atención a los actores no estatales. Como en otros tratados y convenciones, formar parte del Tratado contra las Minas es un proceso exclusivo para los estados. Los actores no estatales no pueden participar en las negociaciones de los tratados ni los pueden firmar, aunque se calcula que hoy día las minas antipersona son un arma que usan principalmente los grupos armados no estatales (Geneva Call, 2004: 9). Por esta razón se creó un documento específico para ellos, la Escritura de Compromiso. En marzo del 2000, la organización Llamamiento de Ginebra (*Geneva Call*) obtuvo la primera firma de la Escritura de Compromiso con el Llamamiento de Ginebra para adherirse a una prohibición total de las minas antipersona y para cooperar en la acción contra las minas.⁷⁵

72. "No teníamos estructura ni sede, no teníamos un presupuesto específico. Todo cambió después de 1998, porque la ICBL recibió el premio Nobel de la paz. Fue el primer grupo que tuvo que decir al comité: "¿Nos podéis guardar vosotros el cheque, por favor?". [...] Entonces avanzamos y nos convertimos formalmente en una entidad, y abrimos una cuenta corriente en un banco, e hicimos ese tipo de cosas institucionales que las ONG evitaban durante tanto tiempo porque se querían centrar en sus miembros. Pero finalmente el grupo se convirtió en algo tan grande que tuvimos que hacerlo" (entrevista a Mary Wareham, el 5 de julio de 2006 en Nueva York. Wareham coordinó la campaña de los Estados Unidos contra las minas desde la Fundación de Veteranos de Vietnam y después de 1998 trabajó en Human Rights Watch, donde fue una de las fundadoras del Landmine Monitor. Actualmente trabaja para Oxfam Nueva Zelanda).

73. Entre los éxitos en el terreno de la implementación, se pueden señalar seis: a) La producción de minas antipersona se ha reducido considerablemente y su comercio prácticamente se ha detenido; b) se han destruido una gran parte de las minas almacenadas; c) se han desminado grandes extensiones de terreno y se han preparado para un uso productivo; d) a escala global, cada vez hay menos víctimas de las minas; e) el uso de las minas se ha detenido en países como Angola o Sri Lanka, donde había sido muy habitual, y f) el tratado se ha reforzado con la inclusión de nuevos países, e incluso los estados no firmantes y los actores no estatales están respondiendo a la presión internacional y se comportan de acuerdo con el espíritu del tratado. Véanse los *Landmine Monitor* de la ICBL, 1999-2006.

74. En la encuesta Ekos, la mayoría consideró que en la nueva fase posterior al tratado las ONG deberían dar prioridad al mantenimiento de la conciencia pública del tema de las minas y a la asistencia a las víctimas, más que a mantener las relaciones con los gobiernos, velar por el cumplimiento del tratado y asistir al desminado, aunque cada una de estas posibilidades tuvo más del 66% de respuestas positivas (encuesta Ekos, 1997).

75. Actualmente, grupos armados de Birmania, Burundi, la India, Iraq, las Filipinas, Somalia, Sudán y el Sáhara Occidental han aceptado prohibir las minas por este mecanismo. Véase el texto completo de la Escritura: <http://www.genevacall.org/SPAGNOLO/about/testi-mission/gc-deed-of-commitment-esp.pdf>.

Unos días antes de que tuviese lugar la reunión de Nairobi, el Llamamiento de Ginebra organizó en Ginebra una reunión paralela para los actores no estatales, la primera reunión de firmantes de la Escritura de Compromiso con el Llamamiento de Ginebra, para reafirmar que los actores no estatales representaban uno de los ámbitos de actuación más significativos para las ONG que trabajan en el tema de las minas en la fase actual. Éstos, por su parte, son conscientes del impacto en cuanto a credibilidad y legitimidad internacionales que representa este compromiso.⁷⁶

El caso de las minas puso de manifiesto que la competición en el sector de las ONG existe no sólo en el ámbito de los recursos, sino también en cuanto a la lucha por obtener un espacio en la agenda política y mediática. Así, la ICBL se preguntaba después del tratado: “¿Cómo podemos mantener la acción antiminas en la agenda pública cuando hay una gran cantidad de prioridades humanitarias, como el sida?” (Mine Action Canada, 2003).

El éxito de esta campaña la ha transformado en un “modelo exportable” (véase, p. ej., Rutherford, 2000; Huberts, 2000; Laurance y Stohl, 2002; Small Arms Survey, 2002). A pesar de ello, otros autores consideran que el contexto y las características de las minas hacen de esta campaña un caso único (p. ej., De Larrinaga y Sjolander, 1998; Peters, 2000).⁷⁷ En cualquier caso, algunas lecciones de esta campaña han influido mucho en otras posteriores. Así, se puede destacar la importancia de tener unas condiciones de negociación favorables (por ejemplo, que las ONG tengan acceso a las reuniones y que el mecanismo de toma de decisiones sea el voto por mayoría); de crear una coalición entre ONG y también con gobiernos y organizaciones internacionales, y de establecer un mensaje claro y un objetivo concreto en un discurso explícitamente humanitario.

2.4. En clave más cercana

La campaña española formó parte de las campañas por la transparencia en el comercio de armas de la década de los noventa promovidas por las grandes ONG del Estado, como Greenpeace, Intermon, Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional, y que contaban con el apoyo técnico de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, y, de algún modo, se basaban en la estructura, las relaciones y el talante de las campañas previas.⁷⁸

En 1995, organizaciones como Manos Unidas, Intermon, Acadica, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Médicos Sin Fronteras, Greenpeace, UNICEF y el Servicio Jesuita a Refugiados lanzaron la campaña “Eliminemos las minas” y se convirtieron, así, en la representación en el Estado español de la campaña internacional (ICBL).⁷⁹ El 29 de julio de 1995, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que solicitaba a los países miembros que prohibiesen la fabricación, el uso y la exportación de minas antipersona. En febrero de 1997, el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad solicitar al Gobierno que presentase un proyecto de ley para prohibir la fabricación, el almacenamiento, la comercialización, la exportación y la transferencia de todo tipo de minas antipersona, bombas de racimo y armas de efectos similares, ley que se aprobó en 1998.⁸⁰

76. Entrevista a Habuba Braika (responsable de la Acción contra las Minas del Frente Polisario) en el contexto de las jornadas Por un Mundo Libre de Minas: Análisis, Acción y Compromiso, organizadas por el Movimiento por la Paz, Barcelona, 5 de abril de 2007.

77. En este sentido, el 51% de las personas que respondieron a la encuesta Ekos destacaron que el Proceso de Ottawa había establecido un nuevo modelo para negociar otros asuntos del desarme internacional.

78. Entrevista a Daniel Luz, antiguo miembro de la Escuela de Cultura de Paz y del Comité Directivo de la IANSA, Nueva York, 6 de julio de 2006, en el contexto de la Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras.

79. “En el caso de las minas, los países de la UE eran productores y exportadores, ¡pero no compradores! Por tanto, era más fácil convencer a algunos gobiernos (no todos, Grecia y Finlandia no han ratificado todavía el Tratado de Ottawa) de que no ganaban nada con el tema de las minas y, en cambio, podían quedar muy bien si se sumaban a la campaña.” Entrevista a Raül Romeva, antiguo miembro de la Escuela de Cultura de Paz y actual europarlamentario, Nueva York, 28 de junio de 2006, en el contexto de la Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras.

80. Ley de prohibición total de minas antipersona y armas de efecto similar, Ley 33/1998, Boletín Oficial del Estado, n.º 239, 6 de octubre de 1998. La ley también prohíbe los sistemas de transferencia de minas.

Como mínimo cinco empresas fabricaban en aquellos momentos cinco tipos de minas antipersona (Bressel, Explosivos Alaveses –Expal–, Explosivos de Burgos, Fabricaciones Extremeñas y Unión Española de Explosivos). Todas formaban parte del grupo Defex (Defensa y Exportación), controlado por el Instituto Nacional de Industria y receptor de subvenciones públicas. En lugares como Iraq, Mauritania, las Malvinas y Marruecos se han encontrado minas españolas.

Gracias a la presión de la sociedad civil y al trabajo de algunos parlamentarios, España firmó el Tratado sobre la Prohibición de Minas el 3 de diciembre de 1997 y lo ratificó el 19 de enero de 1999, con lo que se convirtió en estado firmante el 1 de julio de 1999. Durante los años posteriores, España había asistido a todas las reuniones preparatorias del Proceso de Ottawa, pero no se había considerado uno de los líderes del proceso. En este sentido, España sigue asistiendo a las reuniones anuales de los estados firmantes y sigue participando en el programa de trabajo interseccional, aunque no de una forma particularmente destacada.

Una vez firmado el tratado y aprobada la ley en el Parlamento, la campaña española perdió intensidad. Actualmente, la campaña española contra las minas antipersona no ha desaparecido formalmente, pero tampoco tiene un papel activo en la sociedad. Hay que destacar la actividad del Movimiento por la Paz, una de las pocas ONG que siguen centrándose en los problemas derivados de las minas (y de las bombas de racimo).⁸¹

3. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA EL USO DE NIÑOS SOLDADO

3.1. ¿Qué son los niños soldado?

En muchos conflictos, los jefes de los grupos armados consideran que los niños son luchadores baratos, obedientes y efectivos. Se reclutan para convertirse en soldados, trabajadores o esclavos y esclavas sexuales. En situaciones de colapso de la familia y de las estructuras sociales y económicas, algunos pueden llegar a alistarse voluntariamente como medio de supervivencia en regiones afectadas por los conflictos armados. En este sentido, muchos intentan salir de situaciones de pobreza, paro, violencia doméstica, abuso o explotación. Otros dicen que decidieron alistarse después de haber presenciado torturas o asesinatos de familiares cometidos por miembros de una de las partes en conflicto (véase Brett y Specht, 2005).⁸²

Alguien se puede preguntar por qué se incluye una campaña contra el uso de niños soldado en un trabajo sobre campañas de desarme. La realidad es que, tristemente, los niños y los adolescentes son un arma legítima en muchos lugares del mundo y, por tanto, las negociaciones para poner fin a esta práctica tienen para muchos países, además del aspecto obvio del problema de los derechos humanos y los derechos del niño, una dimensión fundamental de desarme. De hecho, muchos de los representantes que asisten a las reuniones internacionales son funcionarios

81. “Una vez firmado el tratado, hubo varias tendencias. Nosotros dijimos: ‘Se ha terminado una etapa, pero empieza otra, que es la de la aplicación del tratado’. Y resultó que fuimos prácticamente la única ONG en el Estado español que se ocupaba de las minas como tema principal [...]. Lo vimos más bien como un inicio y un nuevo planteamiento a la hora de tratar el problema, porque quedaba una cantidad inmensa de trabajo por hacer en los tres pilares que en aquel momento se fijaron: asistencia a víctimas, universalización del tratado y educación sobre el riesgo de las minas.” Entrevista realizada el 10 de abril de 2007 en Barcelona a Maria Josep Parés, directora de Movimiento por la Paz y, desde 1999, persona de contacto de la ICBL en España, en sustitución de Raül Romeva, de la Cátedra UNESCO de Paz y Derechos Humanos y actual europarlamentario. Otras organizaciones catalanas, como Fundación por la Paz, eran también miembros de la ICBL cuando se le otorgó el premio Nobel de la paz.

82. Véase una extensa bibliografía sobre varias cuestiones relativas a los niños soldado en <http://www.child-soldiers.org/library/solereport-jan05.pdf>.

de los ministerios de Defensa o desempeñan cargos importantes en el ejército o en grupos armados no estatales. Y esto es así porque mucha gente considera que el tema de la participación de los niños en los conflictos armados es algo que no se debe tocar, es una cuestión interna de los países. Un problema fundamental que reconocen la mayoría de los entrevistados es que fuerzas gubernamentales de muchos países, que son los que firman los tratados, aún reclutan a niños, y si no lo hacen, piensan que en algún momento podrían necesitar hacerlo.⁸³

Por otra parte, el análisis de este caso en el contexto de este estudio permite examinar una campaña en la que los actores principales no son las entidades que trabajan estrictamente por la paz o en el terreno humanitario, sino las ONG por los derechos humanos. Desde este punto de vista, esta campaña estaría más ligada a la de la Corte Penal Internacional, otro ejemplo paradigmático cuando se hace referencia a casos de éxito en las iniciativas internacionales de la sociedad civil.

Un último factor que aconseja incluir este tema en el estudio son las evidentes interrelaciones que existen entre la problemática de los niños soldado y los problemas asociados a las otras campañas. Así lo entendió el primer representante del secretario general de la ONU para la cuestión de los niños y el conflicto armado (Olara Otunnu), que insistió en hablar de “niños y conflicto armado” y no de “niños en conflicto armado”, de manera que amplió su ámbito jurídico, que incluye referencias a los problemas derivados de las armas ligeras y a los artefactos abandonados como consecuencia de un conflicto armado, entre otros, las minas antipersona.

Uno de los primeros libros que trataron sobre el tema de los niños soldado de forma exhaustiva y multidisciplinaria en español hacía numerosas referencias a la relación entre el tema de las minas antipersona y los efectos de los conflictos armados en los niños, así como al tema de las armas ligeras.⁸⁴ También Graça Machel concluyó su informe global mencionando varias veces estas relaciones. El principal vínculo es el hecho de que los niños muchas veces resultan las principales víctimas de estas armas, algo particularmente evidente en el caso de las submunicaciones de racimo. Esto debería permitir una mayor colaboración entre las ONG que se ocupan de estos temas.

Según datos del Servicio de Acción contra las Minas de la ONU (UNMAS), aproximadamente la mitad de las entre 15.000 y 20.000 víctimas anuales de minas y restos explosivos en noventa países son niños. En Colombia, alrededor del 40% de las víctimas de las minas desde el año 1990 hasta el año 2003 fueron niños. En la actualidad, en Iraq y el Líbano las cifras de las estadísticas son aún más elevadas, en parte por los efectos de las submunicaciones y las minas abandonadas en escuelas y áreas residenciales.

También la relación entre los niños soldado y las armas ligeras es cada vez más evidente. En la mayor parte de los conflictos actuales se lucha con armas pequeñas y ligeras, y su disponibilidad está directamente relacionada con el impresionante aumento de la violencia, la exacerbación de los conflictos y el fenómeno de los niños soldado.

3.2. Los actores que forman la red internacional

La CSC⁸⁵ empezó a escala internacional y luego se fue nacionalizando. La idea surgió en mayo de 1998 de los secretariados internacionales de una serie de organizaciones que luego formaron el Comité Directivo de la CSC, con base principalmente en Londres, Nueva York y Ginebra. Su objetivo principal era conseguir un protocolo opcional a la Convención de los Derechos del Niño;

83. Y no hay que pensar necesariamente en situaciones como las de Birmania o el Congo, donde las fuerzas armadas han reclutado a niños de forma masiva. Otros países, como Gran Bretaña y los Estados Unidos, que tienen en algunos momentos grandes necesidades de alimentar sus fuerzas armadas, no quieren renunciar a la posibilidad de utilizar a los niños (los menores de 18 años) en un momento dado.

84. Véase Sedky-Lavandero, 1999.

85. Las siglas CSC hacen referencia a la denominación inglesa Child Soldiers Coalition.

es decir, influir en las Naciones Unidas para introducir un nuevo tratado. Posteriormente, el trabajo se ha ido ampliando y descentralizando para conseguir programas de desmovilización y persuadir a los gobiernos para evitar el reclutamiento de niños. Las ONG que forman la red internacional tienen un grado muy alto de colaboración a la hora de compartir información, y normalmente delegan la tarea de *lobby* y de presión política en la coalición internacional.

Una vez formada la CSC, el trabajo fundamental de investigación lo han hecho público la coalición y, a veces, algunas ONG miembros, como Human Rights Watch, que tiene un departamento específico sobre niños, o los cuáqueros. Estas organizaciones han elaborado informes muy detallados sobre determinados países, pero es la coalición la que ha realizado los primeros y únicos informes globales.⁸⁶ Ahora bien, hay que decir que la CSC obtiene una gran parte de la información de sus miembros: por una parte, organizaciones expertas en derechos humanos, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, y por otra, organizaciones humanitarias o de desarrollo, como Save the Children y World Vision, que disponen de esta información porque están muy presentes en el lugar. Precisamente por eso a veces no tienen la posibilidad ni el interés de publicar esos datos, ya ello podría poner en peligro sus operaciones sobre el terreno. En este sentido, utilizan a la CSC para decir lo que no podrían decir como organizaciones individuales.

Como decíamos, la CSC incrementó su legitimidad cuando fue capaz de presentar un trabajo de investigación global, riguroso y de calidad, mejor que el que podría haber hecho cualquier organización gubernamental, a menudo expuesta a multitud de presiones políticas. Hasta entonces había muchos gobiernos que sólo se fiaban de lo que decían la UNICEF u otras organizaciones internacionales. Desde el momento en que la CSC presentó un informe que no estaba “descafeinado” por consideraciones políticas, algunos actores del ámbito internacional se dieron cuenta de que, si querían saber lo que pasaba realmente, era mejor contactar con la coalición que fiarse de los informes de la Oficina del Representante Oficial de la ONU para la Cuestión de los Niños y el Conflicto Armado, que “para contentar a todas las partes, acaban sin decir nada con sustancia”.⁸⁷

Por otra parte, la CSC mantiene una relación muy estrecha con la Oficina de las Naciones Unidas para la Cuestión de los Niños y el Conflicto Armado y con la UNICEF, que son miembros de la Coalición, y eso no pasa con ninguna de las ONG que son miembros de la Coalición. Por ejemplo, a pesar de que Amnistía Internacional tiene sus representantes en la ONU, a menudo se los considera “adversarios” y encuentran barreras. La CSC, en cambio, nunca se ha considerado enemiga y ha tenido las puertas de las Naciones Unidas abiertas, es decir: la posibilidad de saber lo que allí pasaba. En parte, eso se debe al hecho de que el tema de los niños es bastante marginal dentro del ámbito de los derechos humanos, lo que favorece una imagen de asunto “menos peligroso” que otros.

En cuanto a la estructura, hay que destacar algunos cambios que ha habido desde la creación de la CSC. Por un lado, World Vision ha dejado el Consejo Directivo porque forma parte de otra coalición más amplia en cuanto a temática, Watchlist on Children and Armed Conflict, creada a partir de la CSC para afrontar las situaciones de los derechos humanos de los niños que no son reclutados como soldado en conflicto armado: la quema de escuelas, la muerte de niños como civiles, etc. La CSC forma parte del Consejo Directivo de esta organización, con sede en Nueva York.⁸⁸ Como miembros del Comité sin voto y no ejecutivos, están la UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Oficina de la Representante Especial de la ONU para la Cuestión de los Niños y el Conflicto Armado, que asiste regularmente a las reuniones bianuales. Una de estas reuniones bianuales incluye miembros de cada una de las coaliciones regionales (trabajadores o

86. En el 2008 se presentará un tercer informe, pero el último informe publicado hasta ahora (del 2004) se puede leer en español en <http://www.savethechildren.es/iniinterior.asp?IdItem=1247>.

87. Entrevista a Enrique Restoy, responsable del programa de la CSC, Madrid, 21 de noviembre de 2003.

88. El secretariado internacional de Watchlist on Children and Armed Conflict está formado por CARE International, la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños Soldado, la Alianza Internacional Save the Children, el Consejo Noruego de Refugiados, la Comisión de Mujeres para Mujeres y Niños Refugiados, y World Vision International. Véase <http://www.watchlist.org>.

consultores) que participan plenamente en la reunión. De este modo, el Comité Directivo puede conocer de primera mano la situación en el terreno de los proyectos gestionados por la CSC.

Dentro del Comité Directivo hay otro pequeño comité de gestión, formado por miembros del Comité Directivo, ya que, junto con la directora de la Coalición, se ocupa de las cuestiones de contabilidad, de la presentación de informes y del día a día del trabajo de gestión y administración de la CSC. Finalmente, los miembros del secretariado internacional de la Coalición son los que trabajan como ejecutivos, una sección que cambia mucho en función de la financiación y de las actividades concretas a corto plazo. En general, son personas con un bagaje importante en derechos humanos y que en muchos casos han trabajado para el secretariado internacional de Amnistía Internacional, que, con más de 300 personas, nutre a muchas organizaciones de este ámbito y, por tanto, tiene un grado de influencia considerable. En el caso de la CSC, hay cuatro directores de programas regionales, y desde el 2005 uno de ellos asume funciones de coordinador de todos los directores regionales. Además, hay una directora de investigación para el informe global, que se publicará en el 2008 (el tercero, después de los del 2001 y el 2004), y una responsable de financiación y captación de recursos. Por último, una persona se encarga de editar la página psicosocial de la CSC. Antes había un director de programas para América Latina, pero en la actualidad esta parte la lleva un programa desde Bruselas que se encarga también de las relaciones con la Unión Europea. El resto de los miembros del secretariado internacional tienen su sede en Londres.⁸⁹

Durante los últimos años ha habido también una evolución respecto a la relación de la CSC con el personal que trabaja sobre el terreno. La CSC no tiene una presencia suficiente en los países en conflicto para ayudar de forma efectiva a las personas que trabajan directamente para ella. Por ese motivo, aunque *de facto* son casi trabajadores suyos, por cuestiones legales, esas personas se consideran consultores. Así, la única persona empleada formalmente por la CSC es el responsable para el sudeste asiático, con base hasta hace poco en Bangkok y actualmente en Manila. También hay consultores en los Grandes Lagos (Uganda) y en el oeste de África, en el Senegal.

Actualmente hay coaliciones nacionales casi en todos los países en conflicto donde haya niños soldado (África, América Latina, el sudeste asiático y, en menor grado, en Oriente Medio). Algunas tienen una relación contractual con la CSC; son organizaciones por sí mismas, creadas dentro del contexto nacional, con sus estatutos legalmente establecidos, etc. Por ejemplo, la coalición colombiana, la de Burundi y la del Congo. Otras coaliciones son más bien redes de trabajo que se reúnen como coalición, pero que realmente no existen desde el punto de vista jurídico.

La relación entre las coaliciones nacionales y la CSC es bastante flexible y se basa en la colaboración. Las coaliciones de Europa tienden a ser mucho más independientes del trabajo del secretariado internacional, y los contactos consisten principalmente en intercambios de opiniones. A veces se trabaja de forma conjunta en proyectos concretos, pero no hay una relación de dependencia ni de jerarquía. Cada coalición nacional tiene su plan de trabajo y decide cuáles son sus prioridades.

En un segundo apartado están las coaliciones nacionales en países en conflicto, en las cuales la relación es más jerárquica y de dependencia. Así, en muchos países en conflicto la CSC lleva a cabo un trabajo de capacitación y de apoyo técnico, que permite la supervivencia de dichas coaliciones. Por ejemplo, en los Grandes Lagos y en el oeste de África la coalición internacional es la que gestiona los proyectos y los subcontrata a las coaliciones nacionales. En Colombia, en cambio, la coalición nacional es totalmente independiente de la CSC y la relación es más de colaboración a escala internacional, porque la CSC tiene la capacidad de facilitar contactos con

89. A pesar de que actualmente la CSC tiene su sede en Londres, esto no ha sido siempre así. En un momento determinado, el coordinador decidió ir a la capital británica por motivos personales. Hay que decir que la presencia de ONG como Amnistía Internacional o Save the Children en Londres puede facilitar el trabajo en cuanto a la coordinación. A pesar de ello, el hecho de estar ubicado en un país hostil al tema de los niños soldado (porque el ejército británico utiliza a menores de 18 años en conflictos armados aunque no en hostilidades) se considera un hándicap. En este sentido, para una organización con objetivos de presión política a escala internacional, los dos lugares desde los que se ejerce una influencia más efectiva son Ginebra y Nueva York.

instituciones como el Consejo de Seguridad de la ONU o la Unión Europea para que puedan expresar en foros internacionales sus propias preocupaciones y las investigaciones que han llevado a cabo. Cada vez que hay un proyecto de colaboración, esta relación se plasma en un memorándum de acuerdo, que puede tener una serie de contratos *ad hoc*.

Para concluir este apartado, la historia de los dirigentes de la CSC muestra las dificultades de reunir en una sola persona distintas habilidades en cuanto a conocimientos temáticos y de contenidos y, a la vez, en cuanto a la gestión del día a día.⁹⁰ Por otra parte, y como se observa en otras coaliciones, hay que subrayar la influencia del coordinador o director en una organización pequeña como la CSC. En concreto, se podría afirmar que el dirigente marca un poco la dirección que toma la Coalición. Así, Stuart Maslen fue su primer coordinador, y situó el tema en la perspectiva del derecho internacional humanitario.⁹¹ Lo sustituyó Rory Mungoven, un hombre con mucho carisma pero sin formación en gestión de ONG que consiguió influencia y presencia en la agenda política y mediática internacional, y situó a la CSC en los foros internacionales poco después de su creación. Por su parte, Casey Kelso, experto en la cuestión financiera y la captación de recursos, consiguió una estabilidad financiera importante. Después de haber participado en las negociaciones del protocolo opcional, la CSC pasó por un período de transición. La actual directora de la CSC es Victoria Adams, directora de programas regionales desde hace cuatro años, con un bagaje considerable en derechos humanos y que había sido gestora con la ONU. El hecho de conocer de primera mano muchas situaciones en el terreno y de tener la capacidad de exponer los temas más complejos y de ver todas las ramificaciones del problema representa un equilibrio necesario para alguien en su posición en el contexto actual, lo que evidencia el proceso de sofisticación que ha experimentado el mensaje de la CSC.

3.3. Evolución del proceso internacional

La Coalición de ONG para Acabar con la Utilización de Niños Soldado (CSC) fue creada en 1998 por siete organizaciones de derechos humanos y del ámbito humanitario: Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Save the Children, Defensa de los Niños Internacional, la Sociedad Religiosa de Amigos (los cuáqueros), World Vision Internacional y la Federación Internacional Terre des Hommes. La CSC se creó porque era necesario un tratado específico que prohibiese el reclutamiento y la utilización de personas menores de 18 años en conflictos armados. En aquellos momentos había un vacío legal: por una parte, en la Convención de los Derechos de los Niños se establece que cualquier persona menor de 18 años es un niño, y por otra, en las Convenciones de Ginebra y en el derecho de la guerra en general se establece que se pueden reclutar y utilizar niños de más de 15 años. Entre los 15 y los 18 años había, pues, un vacío, pero también una desprotección, porque el hecho de que el derecho de la guerra permita que personas menores de 18 años y mayores de 15 se puedan considerar soldado implica que también se pueden considerar objetivos militares, lo que dificulta enormemente la protección de los niños. Había un vacío de atención, de interés y de conocimiento, que se traducía en un vacío legal, porque “si no hay interés y conocimiento, nadie se pone a hacer leyes”.⁹² Por ese motivo, la CSC priorizó, en un primer momento, la influencia a escala internacional, y en una segunda fase se fueron creando coaliciones nacionales para trabajar el tema concreto de las legislaciones nacionales.

90. Habría que pensar, pues, en la posibilidad de que las coaliciones internacionales de ONG asumiesen una dirección colegiada, compartida y dividida en dos personas: una especializada en la gestión (de recursos y de personal) y otra, en la dirección estratégica de la entidad. Esta idea parece tener buena acogida entre las personas entrevistadas en este estudio, teniendo en cuenta la dificultad para llevarla a la práctica.

91. Stuart Maslen había sido uno de los investigadores del estudio de las Naciones Unidas sobre el impacto de los conflictos armados en los niños. Además, había sido miembro de la delegación de la UNICEF en la primera Conferencia de Revisión de la CAI (1995-1996) y de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja en la Conferencia Diplomática sobre Minas Terrestres Antipersona de Oslo, en septiembre de 1997.

92. Entrevista a Enrique Restoy, responsable del programa de la CSC, Madrid, 21 de noviembre de 2003.

En cuanto a la agenda internacional, el tema de los niños afectados por conflictos armados ha ido adquiriendo peso en los debates de la ONU durante las últimas dos décadas. En 1989 se aprobó la Convención de los Derechos de los Niños, que creó el Comité de los Derechos del Niño, cuya misión es velar por el cumplimiento y la aplicación eficaz de los derechos reconocidos en la Convención. Reunido por primera vez en 1992, invitó a ONG y a representantes de agencias de la ONU a aportar recomendaciones para mejorar dicha Convención respecto a la situación de los niños en los conflictos armados. Por iniciativa de este Comité, la Asamblea General aprobó la resolución 48/157, de 20 de diciembre de 1993, en la que se recomendaba al secretario general que designase a un experto independiente que estudiase las consecuencias de los conflictos armados para los niños. Graça Machel, ex ministra de Educación de Mozambique, fue nombrada experta del secretario general, y se le confió la misión de elaborar el estudio que, tras dos años de intensas investigaciones, consultas y visitas sobre el terreno, se presentó en 1996 en la Asamblea General de la ONU.⁹³

Este informe tuvo un gran impacto. Entre otras cosas, impulsó la resolución 51/77, que recomendaba al secretario general que nombrase un representante especial que encargase de la cuestión de las repercusiones de los conflictos armados en los niños. En septiembre de 1997, Kofi Annan designó a Olara A. Otunnu para este cargo, que prorrogó el mandato inicial de tres años hasta abril del 2006, cuando fue sustituido por Radhika Coomaraswamy.⁹⁴ Su función principal ha consistido en garantizar que los asuntos surgidos como consecuencia del Informe Machel siguiesen figurando en la agenda de la comunidad internacional. Dejando al margen algunas críticas que ha tenido por su funcionamiento y por las presiones políticas que ha recibido para incluir o no a algunos países en sus informes, hay que valorar de forma muy positiva el hecho de que se haya creado una oficina específicamente dedicada a los niños afectados por conflictos armados, que prácticamente se ocupa de forma exclusiva de los niños soldado.⁹⁵

De forma paralela, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU había designado un grupo de trabajo para redactar un protocolo opcional a la Convención de los Derechos de los Niños que debía aumentar la edad de los niños combatientes de 15 a 18 años. El grupo de trabajo celebró sus primeras sesiones en 1994, y desde entonces se reunió anualmente en Ginebra. La última reunión tuvo lugar en enero del 2000. Finalmente, en mayo del 2000 se adoptó el Protocolo opcional sobre la participación de niños en conflictos armados, que entró en vigor el 12 de febrero de 2002. Se trata de uno de los protocolos opcionales (o facultativos) a la Convención de los Derechos de los Niños de la ONU que se suma a dos instrumentos legales internacionales que tratan sobre la utilización de niños soldado: la Corte Penal Internacional y la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo.⁹⁶

La negociación del tratado

La CSC lideró la campaña para adoptar, ratificar e implementar el Protocolo Opcional a partir de un proceso intensivo de presión política: organizó conferencias regionales de alto nivel, docu-

93. Véase Graça Machel (1996), con el siguiente título: Las repercusiones de los conflictos armados en los niños (A/51/306 y Add.1).

94. En el informe del 2006 se exponen las prioridades claves de la Oficina del Representante Especial en esta nueva fase del mandato, que incluyen las estrategias que se utilizarán para instaurar una “era de aplicación” de las normas internacionales para proteger a los niños. El informe destaca también algunas áreas importantes de progreso en los esfuerzos de la comunidad internacional por proporcionar una protección tangible a los niños afectados por conflictos armados. Véase <http://www.un.org/children/conflict/spanish/home6.html>.

95. Entrevista a Massimo Toschi, de la Oficina del Representante Especial para la Cuestión de los Niños y el Conflicto Armado (entre los años 2002 y 2004), el 7 de marzo de 2006, en Florencia.

96. En junio de 1998, 120 gobiernos adoptaron el Estatuto de Roma para la Corte Penal Internacional, que define el alistamiento o la utilización en hostilidades de niños menores de 15 años como crimen de guerra. En junio de 1999, los estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo actuaron para prohibir el reclutamiento forzoso en conflicto armado de niños menores de 18 años como parte de la Convención sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. Esta convención se convirtió en la convención sobre el trabajo ratificada con mayor rapidez de toda la historia. Finalmente, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño fue, en noviembre de 1999, el primer tratado regional en el que se establecen los 18 años como edad mínima para hacer cualquier reclutamiento militar voluntario y participar en hostilidades.

mentó las prácticas y las políticas sobre el reclutamiento de niños en todo el mundo, presionó al Consejo de Seguridad de la ONU y a otros actores internacionales y apoyó a redes regionales que trabajan por el fin de la utilización de niños soldado.⁹⁷ De forma parcialmente coordinada y parcialmente espontánea, las coaliciones nacionales pusieron en marcha campañas de sensibilización, presionaron para conseguir cambios en las prácticas y las políticas nacionales, y, en muchos países, ayudaron a los gobiernos a dar el paso de la ratificación y la implementación del Protocolo Opcional.

Desde el punto de vista del tratado, la campaña de la CSC fue un rotundo éxito, porque se consiguió que se firmase el tratado, que, además, satisfizo una gran parte de las demandas de las ONG. La idea fundamental era lo que en inglés se denomina *straight 18*, es decir, que la edad mínima debe ser 18 años para todo: para el reclutamiento voluntario y no voluntario, para el reclutamiento de las fuerzas armadas gubernamentales y de actores armados no estatales, etc.

La CSC tenía una causa muy clara y muy difícil de rebatir. Formada principalmente por expertos legales, su estrategia fue plantear el tema desde un punto de vista técnico, un problema de derecho: el vacío legal que había entre la Convención de los Derechos de los Niños y las Convenciones de Ginebra, entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de derechos humanos. En este terreno, incluso los países más pragmáticos, más legalistas y menos sensibilizados con el tema tenían que estar de acuerdo. Otras estrategias centradas en conceptos más ambiguos o abiertas a manipulaciones políticas, como que los niños tienen sus derechos, habrían sido presumiblemente más difíciles de defender internacionalmente y habrían requerido un consenso mucho mayor sobre el problema que representaba la participación de los niños en los conflictos armados.

Desde el punto de vista legislativo, muchos países han adaptado sus legislaciones nacionales para hacerlas compatibles con el Protocolo Opcional. Sudáfrica, Portugal, Dinamarca, Finlandia, Afganistán, Colombia y Sierra Leona fueron de los primeros en hacerlo, pero también países como los Estados Unidos, que habían utilizado a chicos de 17 años en operaciones en Somalia, en Bosnia y en la guerra del Golfo de 1991, dejaron de hacerlo una vez que ratificaron el tratado en diciembre del 2002. De forma similar, parece que el Reino Unido cambió su práctica cuando anunció que no enviaría a menores de 18 años a la invasión de Iraq, hecho que contrasta con los 200 menores británicos que participaron en la guerra del Golfo de 1991, dos de los cuales murieron durante el conflicto.

Entre las razones de este éxito, tanto los activistas como los representantes de los gobiernos coinciden en destacar un trabajo de investigación riguroso y completo de la situación sobre el terreno. En concreto, en el año 2001 se presentó el primer *Informe global sobre niños soldado*, algo que nunca se había hecho. Esto tuvo una gran repercusión, ya que era la primera vez que se mostraban todas las situaciones y todos los países del mundo, y que se lanzaba una primera cifra: 300.000 niños eran utilizados por grupos armados en aquel momento. Una vez se tuvo esta cifra, así como caras concretas e historias personales que la humanizaban, el trabajo de *framing* o de encuadramiento del problema resultó mucho más fácil y eficaz. Se trataba de una cifra alarmante, pero conservadora, que permitía ir un poco más lejos de lo que se había ido hasta entonces, con argumentos como “Os aseguro que hay muchos, pero...”. A partir de entonces, ya se podría decir “Os aseguro que hay, como mínimo, 300.000 niños en conflictos armados”.⁹⁸ En este sentido, hay que destacar que la CSC, a la hora de escribir o publicar informes, no tiene las limitaciones políticas de organismos internacionales, como las que tienen las agencias de las

97. La atención a los niños soldado surgió también en muchos otros foros, como, por ejemplo la OSCE, el Parlamento Europeo, la Organización de Estados Americanos, el Grupo de la Unión Europea, África, el Caribe y el Pacífico (EU-ACP, por sus siglas en inglés) y ECOWAS, donde se adoptaron algunas resoluciones y estrategias conjuntas para abordar el tema de los niños y los conflictos armados, y se establecieron mecanismos regionales de protección de los niños.

98. De hecho, es precisamente la falta de información completa sobre el uso de niñas en conflictos armados lo que ha atrasado la presión de las ONG en este sentido (véase Alfredson, 2001; Brett, 2002a).

Naciones Unidas. El resultado es que los informes de la CSC son más rigurosos y objetivos que los informes oficiales elaborados por la ONU, que a menudo han de hacer frente a presiones políticas que limitan sus análisis.⁹⁹

Este trabajo de documentación ha sido fundamental para dotar de credibilidad a una coalición que hasta aquel momento era más conocida por el prestigio de sus miembros (como Amnistía Internacional, Save the Children o Human Rights Watch) que no por ella misma. Se dotó, pues, de unos conocimientos y una información hasta entonces completamente desconocida por los estados. De todas formas, el hecho de tener un comité directivo en el que participaban prácticamente todos los que estaban implicados (en el tema de los derechos de los niños) proporcionó desde el principio una legitimidad muy alta a la CSC.¹⁰⁰

Un segundo factor hace referencia a un contexto (o estructura de oportunidad política, en el vocabulario de la sociología de los movimientos sociales) internacional muy favorable a la visibilidad de este tema. En un momento en el que había conflictos armados en el Congo, Angola, Mozambique, etc., se empezaron a ver imágenes de niños con armas que impresionaron a la opinión pública, y también en el terreno político hubo gente que se sensibilizó, incluido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ha aprobado durante los últimos diez años cinco resoluciones respecto a los niños afectados por conflictos armados. Entre otras cosas, se consiguió que el Consejo de Seguridad solicitara al secretario general de las Naciones Unidas que elaborase y publicase una primera lista de todos los conflictos en los que había participación de niños soldado y una lista de todos los grupos y las fuerzas armadas que reclutaban a niños soldado, incluidos los grupos no gubernamentales. Esto era muy difícil de conseguir en un órgano tan politizado como el Consejo de Seguridad de la ONU.¹⁰¹

Aprovechando el interés de los medios, la CSC intentó que cada día hubiera alguna noticia sobre el tema de los niños, con las atrocidades que les hacían cometer o que cometían contra ellos, hasta que toda la atención ha llegado a un punto de saturación. Los periodistas ya no se conforman con la foto del niño y un poco de su historia, de cómo se ha convertido en un niño soldado. Ahora hay que dar más información para que la noticia cree impacto, y algunos medios de comunicación han empezado a hablar de los niños más como perpetradores que como víctimas, un factor que ha dificultado la tarea de las ONG en este ámbito, ya que se ven en la necesidad de reeducar a los medios. En otros casos, los medios tienen una agenda preconcebida y limitada, sensible a posibles usos políticos de la información sobre este tema. Es el caso de Oriente Medio, pero también hay otros casos, como el de Colombia.¹⁰² Hay que matizar, pues, el papel de los medios de comunicación en un asunto tan delicado y sensible como el de la participación de los niños en conflictos armados.

Las ONG miembros de la CSC calculan que el trabajo de presión sobre la redacción del Protocolo Opcional fue bastante efectivo y que se habría conseguido el 80% de lo que se pretendía.¹⁰³

99. Un caso paradigmático en este sentido es todo lo relacionado con el conflicto de Israel y Palestina.

100. "Si no hubiese habido detrás organizaciones como Amnistía Internacional o Human Rights Watch, habría sido mucho más difícil explicar lo que era la CSC." Entrevista a Enrique Restoy, Madrid, 21 de noviembre de 2003. Como se verá, se trata de una situación prácticamente calcada de la campaña Armas Bajo Control, en la que el prestigio de Oxfam Internacional y Amnistía Internacional facilitó los contactos y la imagen pública de la red de ONG contra la proliferación de armas ligeras (IANSA, por sus siglas en inglés).

101. Fue en noviembre de 2001 y sólo incluía países de la agenda del Consejo de Seguridad. Al año siguiente ya incluyó más países y se ha convertido en una lista anual. En cualquier caso, el principal problema es que los actores de la lista que no mejoran la situación no reciben ningún tipo de sanción.

102. En este sentido, en la presentación de la campaña española (Madrid, 20 de noviembre de 2003) algunos periodistas colombianos preguntaban reiteradamente al representante de la Coalición Latinoamericana contra el Uso y el Reclutamiento de Niños Soldado si no era verdad que los únicos que reclutan a niños en Colombia son las FARC, sin mostrar un interés más profundo o más amplio por el problema estructural de la participación de los niños en los conflictos armados.

103. Entrevista a Enrique Restoy, responsable del programa para el oeste de África y Oriente Medio de la Coalición contra la Utilización de Niños Soldado, el 23 de noviembre de 2003, en Madrid. Un buen análisis de las mejoras que representa este texto (y también de sus deficiencias) es el artículo de Felipe Gómez Isa (2001).

Como limitaciones del tratado, se pueden señalar las siguientes: a) el tratado permite, en algunas situaciones, el reclutamiento voluntario de menores por las fuerzas gubernamentales,¹⁰⁴ y b) no desarrolla suficientemente mecanismos que aseguren su implementación.¹⁰⁵

En general, hubo un grupo de países que apoyaron a las ONG durante todo el proceso de negociación del tratado. Entre estos países estaban Bélgica, Canadá, Dinamarca, Etiopía, Francia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Noruega, la República Checa, Suecia, Suiza, Uruguay y la China.¹⁰⁶ Se trata, en algunos casos, de países con una clara vocación pacifista, y en otros, como en el caso de Francia, de la apuesta particular de una persona determinada (concretamente, una funcionaria de alto rango del Ministerio de Asuntos Exteriores). Otro caso de apoyo a los niños en este contexto es el de China, hecho insólito que contrasta con la posición que las autoridades chinas mantienen en otros ámbitos de los derechos humanos, como la tortura.¹⁰⁷

Respecto a los dos puntos más conflictivos durante las negociaciones finales, se discutía sobre los 18 años como edad mínima tanto para participar en hostilidades (lo que al final se consiguió) como para hacer un reclutamiento voluntario (lo que ha quedado como la principal deficiencia del tratado).¹⁰⁸

Un grupo de países se oponía, en un principio, al tema de la participación en hostilidades. Entre otros, Cuba, los Estados Unidos, Egipto, Kuwait, Pakistán, Singapur y el Reino Unido. Los Estados Unidos y el Reino Unido destacaron en este grupo. Al final, sus posiciones cambiaron y apoyaron el establecimiento de los 18 años como edad mínima de participación en hostilidades, pero ambos estados fueron adversarios muy duros para la CSC, ya que insistían en rebajar el lenguaje respecto a este tema.¹⁰⁹

En cuanto al segundo punto, los países que defendían los 17 años como edad límite eran los que tenían legislaciones que permitían (y en algunos casos todavía permiten) el alistamiento voluntario a partir de esa edad. Entre esos países estaban Alemania, Australia, Brasil, la República de Corea, Cuba, Egipto, Francia, Holanda, Italia, Japón, Luxemburgo y Nueva Zelanda. Además, la India, Singapur y el Reino Unido defendían en este sentido los 16 años. Al final, la solución fue una propuesta de los Estados Unidos –que también proponía la edad de 17 años– que incluía una serie de salvaguardias o condiciones para que el alistamiento voluntario de los chicos de 17 años fuese legal y quedase claro que no había habido coacción.¹¹⁰

Una nueva fase para la CSC: después del tratado internacional

Una vez firmado el tratado, los fundadores de la CSC se plantearon si era necesario poner fin a la coalición y decidieron que no, porque el tratado tenía que ratificarse e implementarse. En el fondo, el tratado internacional no es otra cosa que un medio para conseguir el objetivo final, la

104. Por ejemplo, el tratado establece que los estados deben hacer una declaración formal de por qué se reclutan a niños menores de 18 años. Por otra parte, si tienen que participar en conflictos armados, deben ser los últimos en hacerlo.

105. Se trata de medidas para poner en práctica y para reforzar mecanismos de control, a fin de garantizar que los estados efectivamente cumplan la normativa que han firmado. Así, el Protocolo Opcional (tal como ha pasado en otras convenciones) creó un comité en el que los distintos estados han de presentar sus informes, pero la única potestad que tiene es hacer recomendaciones sobre los esfuerzos llevados a cabo por cada estado.

106. Esta información se ha contrastado con distintos expertos y participantes en las negociaciones, como Jo Becker, Felipe Gómez Isa, Casey Kelso y Enrique Restoy, y con representantes de cuatro estados que pidieron que no se hicieran públicos ni su nombre ni su filiación.

107. Teniendo en cuenta que China no tiene ningún problema a la hora de reclutar a soldados mayores de 18 años, se puede interpretar este apoyo como una decisión estratégica, ya que les conviene que se hable de este tema y que se hable menos de otros, como la tortura.

108. Entre otros, Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la República de Corea, Cuba, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Etiopía, Finlandia, Francia, Georgia, Holanda, India, Irán, Israel, Italia, Japón, Letonia, Malasia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay, El Vaticano, Chile y la China.

109. Entrevista por correo electrónico hecha a Jo Becker en febrero de 2004. Jo Becker fue la presidenta del Comité Ejecutivo de la CSC durante los años 1998 y 2001.

110. Véase la nota al pie n.º 104.

“misión” de la Coalición: que no haya niños ni niñas en los grupos y las fuerzas armadas, y que no haya más reclutamientos, tal como han destacado repetidamente las Naciones Unidas (véase Annan, 2004; Otunnu, 2004). Este objetivo es a muy largo plazo, y por ello es necesario que haya objetivos intermedios, como el Protocolo Opcional.

Una nueva fase, pues, también muy rápida (el tratado había sido firmado menos de tres años después de la formación de la CSC), fue la ratificación del tratado. Actualmente, 122 países han firmado el Protocolo Opcional y 116 lo han ratificado.¹¹¹ A pesar de ello, hay que hablar del hecho de que entre los signatarios hay países que en teoría serían contrarios a firmar un tratado de este tipo, como el Congo o Ruanda-Burundi, países en los que se utiliza a niños soldado y que firmaron y ratificaron el tratado muy rápidamente, probablemente por la presión internacional. En estos casos no se trata de papel mojado, la firma tiene una serie de efectos, pero aún hay que trabajar por que los estados cumplan los compromisos adquiridos. Por tanto, ahora la tarea de *lobby* corresponde al Consejo de Seguridad de la ONU y a los tribunales internacionales de justicia, y también corresponde de forma directa a los gobiernos, que ponen el acento en la implementación y el cumplimiento del texto firmado.

Esta evolución ha afectado también a la misma CSC. Desde que se adoptó el tratado, el objetivo había sido la expansión, crear tantas coaliciones nacionales como fuese posible. Actualmente se observa una sofisticación de la estrategia, que intenta priorizar unas determinadas situaciones y que se ha plasmado en un nuevo plan estratégico. Este documento, diseñado entre los años 2004 y 2005, y consensuado por todas las partes de la Coalición, constata que tanto para las organizaciones miembros de la CSC a escala nacional y a escala local como para otras organizaciones que no son miembros y otros actores de las Naciones Unidas, el valor añadido de la CSC es el trabajo de *lobby* y de presión política. Por este motivo se ha decidido potenciar esta función de la Coalición.

Así pues, la prioridad ya no es expandirse o estar presente en todos los conflictos, sino ser eficaz a la hora de conseguir cambios. Por tanto, ahora se trabaja mucho más en la cuestión de la prevención, se buscan “vacíos de atención” en lugares donde es necesario crear cambios y no hay apoyo suficiente para hacerlo. Por ejemplo, en el aspecto de la investigación: “Llega un momento en el que en determinados países ya se sabe todo lo que hay que saber. No se puede descubrir nada nuevo en el Congo o en Burundi, o en Costa de Marfil. No obstante, hay países como la República Centroafricana, el Chad o el Líbano donde no hay pruebas de que haya niños soldado, aunque creemos que los hay. De hecho, desde que hemos empezado a hacer estudios sobre situaciones de conflicto armado hemos encontrado menores de 18 años en todos los casos. [...] Si antes era una cuestión más reactiva, ahora es mucho más proactiva. Se trata de llamar la atención al principio del conflicto, porque sabemos que, si no los hay, los habrá, y hay que empezar a actuar de forma preventiva”.¹¹² Se trata de un trabajo clásico de derechos humanos de denuncia de una situación, de trabajar a la vez a escala de comunidades y de grupos armados para prevenir.

Las ONG reclaman que haya un sistema efectivo de premios y de castigos para los reclutadores en función de su comportamiento (Becker, 2004), es decir, como los niños son luchadores muy baratos y eficientes, para desmovilizarlos es necesario que los reclutadores perciban que los beneficios de hacerlo superan la ventaja militar, o que los costes de seguir haciéndolo son demasiado altos. Los beneficios podrían incluir una mejora de la reputación y la legitimidad internacional de los actores armados y un apoyo concreto para rehabilitar a los niños soldado, y los costes, una imagen negativa en los medios de comunicación y en los foros internacionales, restricciones en el acceso al armamento, la exclusión de futuros acuerdos de gobierno o de amnistía y los procesos por la Corte Penal Internacional u otros meca-

111. Estos datos son de junio de 2007. Para consultar los datos actualizados, véase <http://www.child-soldiers.org>.

112. Entrevista a Enrique Restoy, responsable del programa para el oeste de África y Oriente Medio de la Coalición contra la Utilización de Niños Soldado, el 9 de febrero de 2007, en Londres.

nismos judiciales. Si ésta es la teoría, la práctica demuestra que aún son muy limitados los esfuerzos para premiar o castigar actitudes en términos de ayudas o sanciones.¹¹³

El último gran acontecimiento a escala internacional sobre los niños soldado fue la Conferencia de París, organizada conjuntamente por la UNICEF y el Estado francés en febrero de 2007. Se trata de un tema fundamentalmente institucional cuyo objetivo era adecuar los principios de Ciudad de Cabo (que son los principios programáticos sobre los niños soldado) a los tiempos modernos y al resto del mundo, ya que son unos principios pensados para África que surgieron de un taller de trabajo de la UNICEF y de una serie de organizaciones que no tenían ningún carácter de universalidad. Se trata de principios de fondo sobre lo que es un niño soldado, cómo debe ser un programa que trabaje con niños soldado, etc. Ahora ya se saben muchas cosas sobre la reinserción que antes se desconocían. Por ejemplo, que los programas de desmovilización deben ser a largo plazo; o las cosas que se pueden hacer y las que no. “Antes se decía: ‘Hay que darles dinero’. Ahora sabemos que no se les debe dar dinero de ningún modo.”¹¹⁴ Se trata, pues, de una conferencia que debe servir para captar recursos y también como ejercicio de relaciones públicas de los gobiernos, a pesar de que, en principio, no servirá para que los estados donantes decidan condicionar la ayuda para el desarrollo al comportamiento de los países respecto a los niños soldado.¹¹⁵

Por último, hay que destacar el trabajo de la organización Llamamiento de Ginebra o *Geneva Call*, surgida para implicar a los actores no estatales en la lucha contra las minas antipersona (un aspecto ausente en el Tratado de Ottawa), que actualmente estudia la posibilidad de aprovechar sus contactos y la experiencia adquirida durante los últimos años para incluir el tema de los niños soldado en su trabajo con los actores no estatales.¹¹⁶

3.4. En clave más cercana

Pese a que en el informe global del 2004 no se mencionan casos de niños o adolescentes que colaboren con el ejército español, el 20 de noviembre de 2003 hubo una rueda de prensa en Madrid para anunciar la creación de la Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, que se presentó finalmente en febrero del 2004.¹¹⁷ La coalición española intenta copiar el modelo internacional.¹¹⁸ Así, las secciones nacionales de las principales organizaciones internacionales forman parte del Comité Directivo, en concreto, Amnistía Internacional y Save the Children (que fueron sus fundadoras) y otras dos organizaciones que trabajan en el tema de la cooperación para el desarrollo. Como la organización internacional Servicio Jesuita a los Refugiados no tiene una sección formal en España, se decidió que serían dos entidades cercanas las que las representarían: Alboan y Entreculturas. Además, la Funda-

113. El problema es aún más difícil en lo que respecta a los actores no estatales, ya que los posibles puntos de presión son más limitados y, aunque se han conseguido compromisos, la mayor parte no se han mantenido, sobre todo por las dificultades de hacer un seguimiento y llevar un control sistemáticos, en parte debido a la falta de recursos. Por otro lado, en los casos en los que ha habido problemas de desmovilización y rehabilitación sólo han estado disponibles para un porcentaje reducido de niños, la ayuda llegaba con mucho retraso y, significativamente, se excluía a las niñas de estos procesos. Véase Jo Becker (2004).

114. Entrevista a Enrique Restoy, responsable del programa para el oeste de África y Oriente Medio de la Coalición contra la Utilización de Niños Soldado, el 9 de febrero de 2007, en Londres.

115. Como excepción y modelo de buenas prácticas, se pueden citar dos casos. En 1999, el gobierno del Reino Unido acordó una ayuda de 10 millones de libras a Sierra Leona para promover la estabilidad y la reconciliación en el país. Entre las condiciones que puso estaba el fin de la utilización de niños soldado. Human Rights Watch controló el proceso y, tras nuevas conversaciones entre ambos gobiernos, en 2004 no había indicios de utilización de niños soldado. Por otra parte, el parlamento belga aprobó, en marzo de 2003, una ley que prohíbe las transferencias de armas a ejércitos que utilicen a niños soldado.

116. Entrevistas a Gustavo Laurie, coordinador de UNMAS, en febrero del 2007 en Ginebra, y a Mehmet Balci, director de programas del Llamamiento de Ginebra, en abril del 2007, en Barcelona.

117. El texto concreto sobre España es el siguiente: “No ha habido informes sobre la participación de menores de 18 años en fuerzas gubernamentales. Sí ha habido informaciones sobre la implicación de menores en actividades violentas ligadas al grupo armado ETA” (Child Soldiers Global Report, 2004).

118. Entrevista telefónica a Almudena Escorial, miembro de Save the Children y portavoz de la Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado, el 15 de junio de 2007.

ción El Compromiso es miembro colaborador, a pesar de que en la práctica asiste a las reuniones y participa en las actividades de la misma manera que las demás. En un primer momento, las reuniones tenían lugar para llevar a cabo actividades puntuales. El incremento del nivel de organización y de coordinación ha llevado a la existencia, en la actualidad, de un plan de trabajo y de objetivos a diferente plazo.

La coalición española no tiene personalidad jurídica ni personal liberado, sino que los representantes de las organizaciones miembros se reúnen de forma periódica (cada quince días). Si la acción se ha pensado para conseguir la implicación de los medios, los departamentos de comunicación de las organizaciones también participan de forma coordinada.

Implícitamente tiene su base en Madrid, porque la mayoría de sus miembros tienen allí su sede, con la excepción de Alboan, que está en el País Vasco. No obstante, las organizaciones favorecen la descentralización. Por ejemplo, Amnistía Internacional trabaja con grupos de voluntarios, mientras que Save the Children y Entreculturas tienen sedes en algunas ciudades y provincias. Por medio de estas redes se movilizan personas en todo el estado con motivo de determinadas actividades, y de este modo se da flexibilidad para que cada grupo local adapte la acción de la manera más conveniente.

La coalición como tal no recibe subvenciones, a pesar de que los miembros a título individual sí solicitan ayudas públicas o privadas para actividades que luego llevarán a cabo bajo el paraguas de la coalición. En cualquier caso, los recursos de la coalición los aportan las organizaciones. Aunque como red la coalición no lleva a cabo proyectos sobre el terreno, algunas de las organizaciones que forman parte de ella sí lo hacen.

En estos momentos el reglamento vigente de la coalición española se está revisando. Se pretende aumentar la relación entre la coalición española y otras coaliciones europeas, y establecer un vínculo más formal. Actualmente hay una independencia formal respecto a la coalición internacional, aunque se coordinan las actividades y se elaboran los programas adaptados al contexto español en función de las prioridades internacionales. El objetivo principal sigue siendo poner fin al reclutamiento de niños y niñas soldado a través de la sensibilización, la investigación y la ciencia política. En este sentido, existe una relación cordial con la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y también con la Oficina de Cooperación. Esta tarea implica un trabajo de *lobby*, por ejemplo, para conseguir que el hecho de haber sido un niño soldado se considere una causa para poder solicitar el derecho de asilo.

4. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS ARMAS LIGERAS

4.1. ¿Qué son las armas ligeras?

Hoy en día, en la mayor parte de los conflictos se lucha con armas pequeñas y ligeras. Su disponibilidad está directamente relacionada con el fuerte aumento de la violencia, la exacerbación de los conflictos y el fenómeno de los niños soldado. En conflictos como los de Costa de Marfil, Liberia y Sierra Leona, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras se financia parcialmente con los beneficios obtenidos de la explotación ilícita de los recursos naturales. Por otra parte, la dimensión transnacional del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras ha tenido como consecuencia el recrudecimiento de los conflictos en muchos lugares, como, por ejemplo en la región de los Grandes Lagos.

La proliferación de armas ligeras y pequeñas no sólo impide la provisión de asistencia humanitaria, sino que también dificulta los esfuerzos de construcción de la paz que buscan fortalecer la

seguridad y el estado de derecho en situaciones de conflicto y de postconflicto, como las de Afganistán, Iraq y América Central.

Según datos del *Small Arms Survey* (2005 y 2006) y del *Informe sobre la Seguridad Humana* (2005), hay, como mínimo, 640 millones de armas pequeñas y ligeras en circulación, de las cuales aproximadamente el 60% están en manos de la población civil; el 35%, en manos de los ejércitos; el 4%, de la policía, y el 1%, de grupos armados no estatales. En los Estados Unidos se concentran unos 260 millones de armas, es decir, el 40% del total y aproximadamente unos dos tercios de las armas de fuego que están en manos de civiles en todo el mundo. La mayor parte de la producción se concentra en los Estados Unidos, Rusia y China, aunque casi un centenar de estados y unas 700 empresas tienen capacidad para fabricarlas. Hay enormes reservas en muchos países —en gran parte a consecuencia del legado de la guerra fría—, que a menudo presentan problemas mayores que la nueva producción de armas. Económicamente, el negocio de las armas ligeras y sus municiones mueve unos 4.000 millones de dólares al año, lo que representa el 10% del comercio de todas las armas convencionales (Krause, 2007). La paradoja es que las armas pequeñas y ligeras son las causantes de la gran mayoría de las víctimas de la violencia armada. Los principales exportadores son Rusia, los Estados Unidos, Italia, Alemania y China, aunque otros productores, como Austria y Bélgica, a veces exportan cantidades significativas.

Las cifras que reflejan los efectos de las armas pequeñas son muy elevadas. Se calcula que al menos 300.000 personas mueren por culpa de la violencia armada; un tercio de ellas, en guerras, y el resto, en situaciones criminales o contextos no conflictivos. En cuanto a los costes socioeconómicos que conllevan, hay que mencionar también los costes médicos directos y los costes no médicos (policía, prisiones, servicios legales y costes de reconstrucción postbélica); costes tangibles indirectos (pérdida de productividad, costes de producción y de seguridad, seguros y pérdidas de inversiones), y costes indirectos intangibles (calidad de vida). Utilizando modelos de coste similares a los derivados del consumo de tabaco, los accidentes de tráfico o el problema del sida, el Banco de Desarrollo Interamericano ha estimado que los costes directos e indirectos de la violencia en América Latina son del orden de 140 billones de dólares al año. En algunos países como Colombia se habla del 5% del PIB.¹¹⁹

4.2. Los actores que forman la red internacional

Armas bajo Control es una campaña liderada por tres grandes organizaciones con un objetivo común: conseguir un tratado que regule el comercio de armamento convencional. Por un lado, la Red Internacional de Acción contra las Armas Pequeñas (IANSA, por sus siglas en inglés) es una red de centenares de ONG que trabajan sobre el terreno en todo el mundo, y por otro, tanto Amnistía Internacional (AI) como Oxfam gozan de un gran prestigio internacional y tienen contactos con la prensa y con organizaciones internacionales, y también muchos afiliados que se pueden movilizar en acciones coordinadas internacionalmente. En palabras de Michael Cassandra, del Departamento de Asuntos para el Desarme de la ONU: “La gente de la IANSA debe explicar lo que es la IANSA, pero la gente de AI y de Oxfam no tienen que explicar quiénes son. Y eso es muy bueno para la IANSA”.¹²⁰ De forma similar, el representante del Secretariado Internacional de AI, Mark Neumann, señala: “Juntas tenemos cosas que ninguna organización tiene por separado. Por ejemplo, la IANSA no tiene la experiencia y la reputación que nosotros tenemos en cuestión de derechos humanos. Cada una aporta algo y entre las tres somos más fuertes”.¹²¹

119. Para otros datos similares, véase Krause (2007).

120. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 1 de julio de 2006, en el contexto de la Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras (RevCon).

121. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 5 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

La IANSA se fundó en 1998, con el trasfondo del éxito del tratado antiminas. La británica Sally Joss, procedente del área de desarme de Oxfam, fue su primera coordinadora. Desde el 2003, Rebecca Peters, líder de la campaña australiana por el control de las armas, es su directora. En un primer momento, el objetivo fundamental era ampliar la red, especialmente hacia los países del Sur, tarea para la que contaron con el apoyo económico del Departamento de Ayuda Internacional del gobierno británico.¹²² A partir del cambio de liderato, hubo una reestructuración de los objetivos y se reforzó el área de control de la posesión de armas por parte de civiles (esto se manifestó en debates con los líderes del movimiento pro armas en los Estados Unidos). En parte a causa del éxito de la campaña Armas bajo Control, también el control de las transferencias de armas se ha convertido en una de sus prioridades. En cuanto a la estructura, hay que destacar la evolución hacia la ampliación del secretariado internacional en lo que respecta al personal y a la influencia de la sede central en Londres, junto con el menor peso del comité directivo, el órgano que habían creado en los comienzos de la IANSA personas de gran prestigio y credibilidad en el mundo asociativo del desarme.¹²³

En términos generales, cuando se habla de la IANSA se suele hacer referencia a los centenares de pequeñas organizaciones que la componen, pero no necesariamente a las más grandes, que tienen suficiente relevancia y protagonismo por ellas mismas. La IANSA es, pues, el paraguas que las coordina, especialmente durante las negociaciones internacionales, un aspecto valorado muy positivamente desde las Naciones Unidas: “Desde que la IANSA creó su coalición, siempre han llevado a cabo muestras y otras actividades en las conferencias internacionales, y eso nos ha hecho la vida más fácil, ya que antes teníamos que tratar con diez o quince ONG diferentes. [...] Uno de los trabajos más importantes que han hecho por nosotros es la organización de los discursos de las ONG en cada conferencia, un hecho que a menudo crea tensión entre ellas. Sé que no es tarea fácil”.¹²⁴

Por otra parte, Oxfam es una organización de desarrollo y AI trabaja fundamentalmente en cuestiones relativas a los derechos humanos. Formalmente, ambas son una parte de la IANSA. El hecho de que se considere que individualmente son más relevantes que otros miembros de la IANSA, como la británica Saferworld (que también es fundadora de la IANSA) está relacionado con el nivel de recursos que estas organizaciones han dedicado a Armas bajo Control. Por otra parte, otras organizaciones están en la campaña porque forman parte de la IANSA, y consideran que su papel es complementario a las otras organizaciones mayores: “AI tiene millones de miembros en todo el mundo. Oxfam también tiene un enorme número de socios. Saferworld no es una organización de socios. Tenemos gente que nos apoya, pero no miembros que paguen una cuota cada mes. Nuestro trabajo tiene más que ver con el *lobby*, la presión política y la investigación, y menos con el trabajo de campaña [...]. En cuanto a la campaña Armas bajo Control, Oxfam y AI son las dos organizaciones que han tomado la iniciativa y que tienen posibilidades de aportar más recursos y, al menos teóricamente, millones de miembros en todo el mundo. Ésa es la razón por la que sus nombres figuran de forma destacada en los materiales de la campaña”.¹²⁵

Los secretariados de AI, Oxfam y la IANSA intercambian información y coordinan acciones conjuntas. Las tres organizaciones tienen su base en el Reino Unido, y eso facilita los contactos y la cooperación. No obstante, esta coincidencia geográfica puede tener también una serie de consecuencias, incluso en cuanto a las prioridades de la campaña. Se trata de un aspecto que, junto con la dependencia financiera del gobierno inglés (sobre todo por parte

122. Entrevista a Geraldine O’Callaghan, fundadora y miembro del primer comité directivo de la IANSA, y también experta en armas pequeñas y ligeras para el gobierno británico. Londres, febrero de 2007.

123. Entrevista a Sally Joss, primera coordinadora de la IANSA. Oxford, febrero de 2007.

124. Michael Cassandra, del Departamento de Asuntos para el Desarme de la ONU. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 1 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

125. Bernardo Mariani, de Saferworld, entrevistado por el autor en Nueva York, el 2 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

de la IANSA, en los primeros años), ha sido muy criticado, especialmente entre miembros de países subdesarrollados.¹²⁶

En cualquier caso, las principales organizaciones comparten herramientas e informes, y planifican de forma conjunta cada paso en la estrategia y la evolución de la campaña. Ricardo Magán, de Intermón Oxfam, lo resume así: “En cuanto a la organización, hay unas directrices mínimas, mucho más concretas en el ámbito de la ciencia política y más flexibles en el ámbito de la movilización, que son compartidas por las tres organizaciones. Al final hay una adaptación de las capacidades nacionales a las necesidades de la campaña. [...] Después compartimos herramientas. Por ejemplo, en el ámbito de la ciencia política el 80% de todos los informes se hacen de manera conjunta. Nos ponemos de acuerdo para decidir qué publicamos y cuándo lo hacemos. En función del tema y de nuestras posibilidades, decidimos si toma la iniciativa AI u Oxfam (o, en un grado menor, la IANSA, pero en todo caso, siempre recibe el apoyo de todos los afiliados). Hay que tener en cuenta que a veces hay límites. Por ejemplo, en algunos casos, AI tiene más libertad para hablar de algunos países en los cuales Oxfam está más limitada porque tiene personal trabajando, etc.”.¹²⁷

Como se ha dicho, el principal objetivo de Armas bajo Control es el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), pero no es el único. Hay que destacar que una de las razones por las cuales se escogió tiene que ver con su potencial de *marketing*. La idea del TCA es fácil de entender y hace recordar otras iniciativas, como el tratado antiminas. En palabras de uno de los portavoces de la campaña: “No se limita exclusivamente a un solo objetivo, pero creo que el TCA es el objetivo más claro y concreto que podría ser adoptado por todos los que nos apoyan”.¹²⁸

Por último, la instancia superior de coordinación de Armas bajo Control es el comité ejecutivo del TCA, un órgano que trabaja específicamente con el objetivo del TCA y que incluye personas de otras ONG como Saferworld y la Fundación Arias, que no forman parte necesariamente de la campaña Armas bajo Control.

4.3. Evolución del proceso internacional

A grandes rasgos, hay dos procesos principales que tienen lugar a escala internacional para tratar esta problemática: por un lado, las iniciativas relativas al Programa de Acción de la ONU sobre las Armas Pequeñas y Ligeras (PoA), que incluye distintos temas, como la regulación del mercado de las armas, las municiones, los intermediarios, las transferencias de armas, la pose-

126. En este sentido, el coordinador del Development Partnership Centre de Bangladesh, Sharif A. Kafi, señalaba: “Es muy difícil tener una relación buena y transparente con miembros de tantos países. La IANSA ha sido acusada de falta de transparencia en la toma de decisiones. [...] Necesitan democratizar el proceso de toma de decisiones, el liderato. Tiene que ser representativo. A veces, el liderato de la IANSA está dominado por algunos gobiernos occidentales y europeos. En ocasiones, la gente tiene la impresión de que la IANSA es un instrumento en sus manos. Es muy sorprendente la posición del gobierno británico. Si el gobierno británico es uno de los principales productores y exportadores de armas ligeras, ¿por qué pone tanto dinero en la IANSA? Tal vez porque siente que la IANSA favorece sus objetivos. Desde el principio, el trabajo de la IANSA ha sido aceptable, pero se podrían hacer más cosas. [...] Hay temas en el sur y el este de Asia (con muy poca representación dentro de la IANSA) que deberían tener más importancia. Se dedican muchos esfuerzos a África y a América Latina, ¡pero Asia es la parte del mundo más poblada!”. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 29 de junio de 2006, en el contexto de la RevCon. Otros entrevistados también han criticado la falta de transparencia de la dirección actual de la IANSA, manifiesta en la ausencia de criterios definidos en la selección del personal, y en la progresiva pérdida de poder del consejo directivo respecto al secretariado internacional con base en Londres. Así, el órgano que inicialmente se creó para dirigir estratégicamente la red y que en el 2000 estaba integrado por doce personas, actualmente está compuesto únicamente por cuatro, de las cuales sólo una estaba presente en la RevCon. Esta situación ha llevado a la red internacional a un proceso de reflexión, iniciado en julio de 2006 en Nueva York y que se reanudó en agosto de 2007 en Ginebra, que debería conducir a una transición hacia una redefinición de los objetivos y la estructura de la IANSA.

127. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 5 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

128. Mark Neumann, representante de AI en Armas bajo Control. Entrevistado por el autor en Nueva York, el 5 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

sión de armas por parte de los civiles, etc.¹²⁹; y por otro lado, el futuro Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA), que incluirá no sólo armas pequeñas y ligeras, como pistolas y fusiles, sino también armas pesadas, como tanques, cañones y aviones. Así pues, no hay que confundir esta iniciativa (Armas bajo Control) con los esfuerzos para controlar la proliferación de armas ligeras. Se trata de dos procesos relacionados, pero distintos.

El PoA es una declaración en el terreno político, aprobada en el año 2001, no vinculante jurídicamente y que sólo afecta a las armas pequeñas.¹³⁰ El TCA es una propuesta de un grupo de premios Nobel de la paz liderados por el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, que fue asumida desde octubre del 2003 por la campaña internacional Armas bajo Control. Esta propuesta, en la que participan Oxfam, Amnistía Internacional y la IANSA, llevará en algún momento a la adopción de un tratado internacional con valor jurídico y que incluirá no sólo armas ligeras, sino todas las armas convencionales. Los dos procesos son diferentes, pero tienen una conexión clara, ya que en el proceso del PoA se intentan introducir cláusulas y artículos que mejoren los controles sobre las transferencias de armas ligeras como un paso más hacia la consecución del TCA.

Teniendo en cuenta que este estudio pretende constituir un pequeño estado de la cuestión sobre las actuales campañas de desarme, en las próximas páginas nos centraremos deliberadamente en el análisis de los dos acontecimientos principales que han tenido lugar recientemente: en primer lugar, la Conferencia de Revisión del Programa de Acción de las Naciones Unidas sobre las Armas Pequeñas y Ligeras (RevCon), celebrada en verano del 2006 en Nueva York y que terminó sin acuerdo, y en segundo lugar, la resolución aprobada en el primer comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas, también en Nueva York, en noviembre del 2006, y que, con la creación de un grupo de expertos sobre el TCA, inicia formalmente el proceso internacional que debería llevar hacia un tratado sobre el comercio de armamento.

La Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras

La Conferencia de Revisión del Programa de Acción (RevCon) terminó sin acuerdo. Un número reducido de estados se mostraron intransigentes en sus posiciones, y el resto, no lo bastante decididos para llevar las negociaciones a buen puerto. Seis años antes, del 9 al 20 de julio de 2001, se había celebrado en Nueva York la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. Aquella vez, los estados acordaron un programa de acción que establecía por primera vez a escala global una serie de medidas que los países tenían que tomar para abordar este tema de forma efectiva (documento de las Naciones Unidas A/CONF.192/15). Se trataba de un documento no vinculante jurídicamente y que no incluía algunos puntos que muchos estados y las ONG agrupadas en torno a la IANSA consideraban fundamentales. Entre esos puntos estaban las transferencias a actores no estatales, el control de la posesión de armas por parte de civiles, la regulación de categorías específicas de armas ligeras (en concreto, de MANPADS o misiles antiaéreos portátiles) y los problemas derivados de la excesiva demanda de armas.

En la RevCon, los estados tenían que reafirmar su compromiso de erradicar el tráfico ilegal de estas armas, que cada día acaban con la vida de mil personas. Este compromiso se debía plasmar en un documento adoptado por consenso y que debía servir para complementar el PoA y estable-

129. Hay que destacar que ha habido una evolución en las demandas de la sociedad civil respecto a los enfoques de los problemas causados por las armas ligeras. Así, se ha pasado de una serie de demandas de primera generación, relacionadas con el control de la oferta de las armas, a un nuevo conjunto de demandas de segunda generación, que se articula alrededor del control de la demanda de las armas. Entrevista a David Atwood, director de la Oficina de los Cuáqueros para las Naciones Unidas, Nueva York, 2 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

130. Hay que añadir al PoA una serie de acuerdos regionales sobre armas ligeras (algunos vinculantes, como la Convención de la CEDEAO, en África Occidental), así como el Protocolo de la ONU sobre Armas de Fuego, que han entrado en vigor en los últimos años. No obstante, los analistas coinciden en señalar que la completa aplicación del PoA de la ONU podría tener un gran impacto a la hora de reducir los problemas relacionados con las armas ligeras.

cer las directrices que los países tendrían que seguir en el tema de las armas ligeras durante los años siguientes, incluyendo nuevas menciones a la relación entre la proliferación de armas ligeras y las dificultades para el desarrollo socioeconómico, y a la relación con las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

El resultado fue un fracaso, ya que, tras dos semanas de intensas negociaciones, no hubo consenso. De las cuatro secciones que tenía el primer borrador de documento final, no quedó ninguna.¹³¹ Era, en parte, un resultado previsible, porque la PrepCon (en la terminología de las Naciones Unidas es la conferencia de preparación de la RevCon, que se celebró en enero del 2006 en Nueva York) también terminó sin consenso. En aquella ocasión los estados no se pudieron poner de acuerdo para establecer la agenda de temas que se tenían que tratar en la RevCon, lo que ya hacía prever un resultado de mínimos en la RevCon.

El papel de las ONG a la hora de presionar para incluir todas esas propuestas en el documento final fue estimable y reconocido por muchos gobiernos, entre los cuales el de España. A través de la campaña Armas bajo Control (liderada, además de por la IANSA, por Oxfam y Amnistía Internacional), el día de la inauguración de la RevCon se entregaron a Kofi Annan más de un millón de fotografías de rostros de personas que apoyaban la campaña, un hecho que tuvo una considerable repercusión mediática. Por otra parte, hasta cuarenta y cinco delegaciones integraron entre sus miembros a representantes de la sociedad civil, aunque los estados del Mercosur se negaron, a petición de Venezuela.

La RevCon fracasó por varias razones. En primer lugar, la gestión del proceso se criticó porque la fase de negociación había sido muy corta. Los discursos preliminares de los estados se prolongaron durante cuatro días enteros, otro día lo ocupó la fiesta local del 4 de julio y, además, coincidió con el Mundial de Fútbol de Alemania. Por otra parte, también se criticó la falta de habilidad negociadora de los representantes de la Unión Europea (los que presumiblemente debían liderar las negociaciones), así como de algunos de los facilitadores o coordinadores informales de cada una de las secciones del documento final, un hecho que posiblemente se agravó por la débil posición del presidente de la RevCon, que evitó ganarse enemigos ante una posible elección de un compatriota como nuevo secretario general de la ONU en octubre del 2006 (el diplomático de Sri Lanka y ex responsable de Desarme de la ONU, Jayantha Dhanapala). Por último, hay que mencionar que las negociaciones informales de los últimos días se hicieron únicamente en inglés y sin traductores. Esto provocó que algunos países, en particular los francófonos, denunciasen varias veces su marginación del proceso.

Pero en la RevCon lo que contaba en última instancia era la regla del consenso. Por ese motivo se intentó desde un principio alcanzar un acuerdo con los estados menos partidarios de la regulación de las armas ligeras. Si se quieren encontrar culpables del bloqueo, con la excepción del control de las transferencias, es inevitable mencionar la delegación de los Estados Unidos y sus comunicaciones constantes entre Washington y Nueva York.¹³² En cuanto al ámbito del control de

131. Hay que tener en cuenta que el último día se especulaba con que habría un texto mucho más breve, con sólo dos secciones: la primera (preámbulo o introducción) y la cuarta (mecanismos de seguimiento y supervisión del proceso). De hecho, en los días previos se había planteado la siguiente cuestión (retórica): “¿Pero qué es lo que se supervisará, si el texto está vacío?”, en referencia a las carencias que presentaban las secciones segunda y tercera, la verdadera sustancia del documento. No obstante, la mayoría de las voces afirmaban que era mejor tener una nueva oportunidad de abordar el tema en el futuro que no concluir sin ningún tipo de compromiso nuevo. Al final, ni tan siquiera en eso se pudieron poner de acuerdo.

132. Las reticencias del gobierno de Bush en cuanto a la participación en compromisos multilaterales quedaron demostradas en el discurso del 28 de junio, en el que los Estados Unidos expresaban con rotundidad su negativa a tratar el tema de las municiones, a cuestionar la posesión de armas por parte de civiles y las transferencias de armas a actores no estatales que se pudiesen considerar aliados, y a posibilitar nuevos procesos de revisión del PoA. No obstante, dejaban la puerta abierta a una posible codificación (no vinculante jurídicamente) de principios generales en materia de transferencias de armas. En este sentido, se ha destacado la influencia del *lobby* de las armas y, en concreto, de la Asociación Nacional del Rifle, los únicos miembros de la sociedad civil presentes en la delegación estadounidense. Además, otras trece asociaciones participaron en los discursos del viernes 30 de junio, un espacio que los organizadores habían reservado para las ONG (véase Alcalde, 2006a).

las transferencias, países como Cuba, la India, Irán y Pakistán fueron inflexibles. En otros, Venezuela, Egipto e Israel, por ejemplo, mostraron posiciones no negociables. Por otra parte, la China y Rusia, dos de los principales productores de armas pequeñas, mantuvieron posiciones duras, aunque sin destacar, y jugaron con la regla de la unanimidad, en la que basta con una voz para bloquear las negociaciones.

En cuanto a la Unión Europea (UE), se trata de una de las regiones que más ha avanzado en la regulación de algunas de las dimensiones del problema de las armas ligeras, por ejemplo, con el Código de Conducta sobre las Exportaciones de Armamento, aprobado en 1998. No obstante, no pudo o no supo defender sus posiciones. Por una parte, había importantes divergencias internas; así, mientras que las delegaciones de la presidencia de la UE durante los dos semestres del 2006 (Austria y Finlandia) mantenían el liderato formal, el liderato efectivo del Reino Unido no era compartido por todos los miembros de la UE, y en especial, Francia mostró en varios momentos sus discrepancias. Por otra parte, su postura no se transmitió con la claridad necesaria.¹³³

El resultado de la RevCon invita a hacer una reflexión de fondo. Los fracasos recurrentes de negociaciones que tienen como marco las Naciones Unidas obliga, quizás, a volver a plantear una reforma de la institución que aborde, en primer lugar, la regla de consenso para la toma de decisiones. Criticada en la mayoría de los discursos de los representantes de los gobiernos al final de la RevCon, una gran parte reconocían, no obstante, la importancia de tratar sobre este tema de forma multilateral. El resumen podría ser éste: “Queremos negociar en la ONU, pero modificando la regla de consenso”.

Ante la incerteza que representaba el resultado de la RevCon, el primer comité de la Asamblea General de la ONU –que se ocupa de los asuntos de seguridad y desarme– aprobó, a finales de 2006, una resolución que facilitaba la continuidad del proceso de seguimiento del PoA. Según este texto, en el año 2008 se hará una nueva reunión bienal de los estados que forman parte del PoA. De todos modos, si se quiere llegar a nuevos acuerdos, es muy posible que un tema tan complejo como el de las armas ligeras no se tenga que abordar globalmente, sino atendiendo cada vez a una única dimensión. En la primera reunión se consiguió un resultado positivo con la aprobación, en diciembre del 2005, de un instrumento (no vinculante) sobre marcado y rastreo, que, no obstante, no regula las municiones. Otros procesos paralelos se ocupan de materias como los intermediarios o *brokers* (gracias, en parte, al trabajo de los diplomáticos holandeses) y las transferencias de armas ligeras. En este sentido, hasta 135 estados (según la delegación británica presente en la RevCon) expresaron en algún momento su deseo de que se adoptase algún tipo de regulación del tráfico ilegal de esta clase de armamento. Además, Canadá anunció al final de la RevCon que facilitaría una reunión informal sobre el asunto de las transferencias de armas pequeñas y ligeras en agosto del 2007 en Ginebra, de la que se podrían derivar resultados más concretos.

No obstante, hay que recordar que las reuniones bienales del 2003 y del 2005 no tuvieron resultados efectivos, hecho que aprovecharon los países menos partidarios de las regulaciones, como los Estados Unidos, para criticar el proceso de seguimiento del PoA. Por este motivo, algunas organizaciones con base en Ginebra intentan modificar las condiciones negociadoras de la próxima reunión bienal, conscientes de que un nuevo fracaso podría condenar definitivamente el

133. En este sentido, algunos países del movimiento de los no alineados, entre los que estaban los países del Caribe, agrupados en el CARICOM, vetaron en el texto las menciones al desarrollo, aunque podrían haber salido beneficiados. La razón esgrimida se podría resumir así: “No queremos que se nos coja dinero del programa de ayuda al desarrollo para destinarlo a programas de control de armas ligeras”. Como han expresado repetidamente algunos países donantes, la propuesta no era el transvase de fondos, sino la creación de nuevos fondos para atender dos problemáticas que, como se reconoce en el PoA, están íntimamente relacionadas.

proceso de seguimiento del PoA.¹³⁴ En este sentido, el siguiente paso tiene que ver con la resolución que se votará en la próxima sesión del primer comité de la Asamblea General de finales del 2007, que debería especificar, además de las fechas concretas de la celebración, los temas que se han de tratar en la reunión bienal con vistas a conseguir compromisos concretos y asumibles por los estados en la nueva reunión bienal del 2008.

Hacia el Tratado sobre el Comercio de Armas

El segundo proceso internacional que tiene lugar en este ámbito es el del futuro Tratado sobre el Comercio de Armas Convencionales (TCA). Como explican los gobiernos del Reino Unido, Finlandia, Argentina, Australia, Costa Rica, Japón y Kenia en su propuesta, el TCA tiene su razón de ser en las lagunas, las ambigüedades y las contradicciones que existen en las leyes nacionales y en los acuerdos regionales sobre transferencias de armas, lo que provoca que no haya un control eficaz de las ventas irresponsables. También hay que destacar la motivación moral y humanitaria para regular de forma eficaz la difusión de las armas como un factor que alimenta desafíos fundamentales para la comunidad internacional, como son responder al terrorismo internacional, promover el desarrollo en África y estabilizar Oriente Próximo. Así, la resolución aprobada en noviembre de 2006 argumenta que la falta de normas internacionales en el comercio de armas convencionales es un factor que hace aumentar las consecuencias negativas de los conflictos, los desplazamientos masivos de personas, el crimen y el terrorismo. Como se ha visto, la proliferación incontrolada de armas prolonga las guerras y aumenta su coste en vidas humanas y también en términos de oportunidad de un potencial progreso de los países en vías de desarrollo. Las situaciones actuales en Iraq y Afganistán son ejemplos de la intensificación de conflictos con actos de resistencia y terrorismo llevados a cabo por una población civil demasiado armada.

Los que se oponen al TCA basan sus argumentos en la afirmación de que el tratado tendría consecuencias socioeconómicas negativas para los mercados laborales, a causa de la pérdida de puestos de trabajo y de la reducción de los beneficios de la industria de defensa. No obstante, un acuerdo vinculante global protegería el comercio legal porque crearía una situación homogénea que impediría a los países exportadores que compiten en el mercado enviar armas de forma ilegal a las zonas en conflicto. De esta manera se anularía la razón que suelen esgrimir por los exportadores irresponsables, que afirman: “Si no vendo yo, lo hará otro”. En la era del terrorismo global y con el objetivo de fortalecer la seguridad de la comunidad internacional, algunas personas dentro del movimiento por el control de las armas pensaron que las nuevas prioridades de los gobiernos podrían significar un mayor apoyo a la regulación del comercio de armas. Sin embargo, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, algunos países han rebajado aún más los controles sobre las exportaciones de armas para poder proveer a las fuerzas “amigas” (tanto gubernamentales como no gubernamentales) en nombre de la “guerra al terrorismo”.

Por otra parte, algunos estados ven el tratado como una amenaza a la seguridad nacional y a su capacidad de autodefensa. Y es precisamente la capacidad de autodefensa a título individual uno de los principales argumentos de grupos influyentes, como la Asociación Nacional del Rifle (ANR), en cuanto a la aplicación de segunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos,

134. Estas entidades, como los cuáqueros o el UNIDIR, junto con algunos académicos expertos en relaciones internacionales, se organizan en torno al llamado Proceso de Ginebra (Geneva Process) y acumulan ya una sólida experiencia a la hora de facilitar contactos informales entre diplomáticos y otros actores fundamentales en los procesos internacionales de desarme. “Para la próxima reunión bienal, que se celebrará en 2008, se está intentando resolver de forma creativa los problemas de gestión de las negociaciones observados en las anteriores reuniones bienales y también en la RevCon, concentrando los temas que se han de tratar y facilitando los espacios y las condiciones de negociación.” Patrick McCarthy, coordinador del Proceso de Ginebra, entrevistado en abril de 2007 en Ginebra. En este sentido, hay que reconocer que el contexto de Ginebra, alejado de las presiones políticas de Nueva York, es un elemento destacado a la hora de llevar a cabo negociaciones multilaterales en diferentes ámbitos del desarme. De hecho, si se hacen hipótesis sobre lo que habría pasado si la RevCon se hubiese celebrado en Ginebra en lugar de celebrarse en Nueva York, la mayoría de los entrevistados coinciden en afirmar que el resultado probablemente habría sido distinto.

que se interpreta como una garantía del derecho a la posesión de armas por parte de los civiles, tanto en contextos de autoprotección individual (proteger la propia vida o la propiedad) como colectiva (basándose en la reivindicación clásica del derecho a la resistencia ante la tiranía).¹³⁵ La ANR es un grupo de presión con millones de socios en los Estados Unidos, organizados en una estructura parecida al sistema de instituciones políticas de varios niveles del país norteamericano. Así pueden actuar fácilmente de forma coordinada y responder a cualquier iniciativa de control que surja en cualquier lugar del país. Por otra parte, sus líderes se encuentran cómodos en las altas esferas y tienen muchos contactos en la ONU.¹³⁶ Por último, sus miembros tienen una alta probabilidad de participar en acciones de protesta. Por ejemplo, Goss (2006) ha demostrado que los activistas por el derecho a llevar armas tienen el doble de probabilidades de enviar cartas a sus representantes políticos que los activistas por el control de las armas, al menos en el contexto de los Estados Unidos.¹³⁷

En cualquier caso, los promotores del TCA destacan que la firma y aplicación de un tratado podría servir como efecto disuasorio para los implicados en el tráfico ilegal y en el uso impropio de las armas, ya que para las violaciones del tratado se preverían sanciones, un hecho que ayudaría a promover el respeto y la aplicación del TCA. Por último, el tratado reduciría la necesidad de muchos otros acuerdos regionales e internacionales, y facilitaría la coordinación y la aplicación de normas comunes para los países.

Muchos de los participantes en los procesos de negociaciones han destacado la necesidad de un liderato firme y plural. Teóricamente, a menudo se habla de las potencias medias o *middle power countries* y de su papel en nuevas formas de diplomacia.¹³⁸ Por ejemplo, en cuanto a las armas nucleares, “las potencias medias son países política y económicamente significativos, respetados a nivel internacional, pero que han renunciado a la carrera del armamento nuclear, lo que les otorga credibilidad política” (véase <http://www.middlepowers.org/>). Así, algunos países que han participado en esta red son Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Egipto, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, México, Holanda, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Suecia. Ahora bien, en la

135. A diferencia de otras campañas, en este caso hay una contracampaña organizada que utiliza estrategias similares a las de la IANSA o Armas bajo Control. Esto quiere decir que en cada conferencia internacional los dos sectores opuestos de la sociedad civil comparten el mismo espacio. “Obviamente la ANR tiene una gran influencia en la delegación estadounidense. Han hecho lo que nosotros siempre recomendamos a las ONG: ‘¡Influid en vuestros gobiernos!’.” Michael Cassandra, Departamento de Asuntos para el Desarme de la ONU. Entrevistado el 1 de julio de 2007, en el contexto de la RevCon. El hecho de que no haya ningún tipo de diálogo constructivo entre estos dos grupos provoca que muchas de las asociaciones deportivas de tiro se hayan situado más cerca del lobby de las armas que de la IANSA. En este sentido, algunas de las personas entrevistadas señalaban que uno de los temas que se tenían que mejorar en el futuro era el establecimiento de puentes y canales de diálogo con las asociaciones no extremistas del lobby de las armas (por ejemplo, asociaciones de cazadores) que comparten una parte de sus objetivos (en este sentido, véase la entrevista a Marc-Antoine Morel, del PNUD, en Ginebra, en febrero de 2007). La idea es que el apoyo explícito de este tipo de organizaciones a los objetivos de la IANSA podría aumentar su credibilidad ante algunos países y organizaciones internacionales, y ante una buena parte de la opinión pública (sobre todo la estadounidense) confusa ante la acción de dos sectores diferentes (y opuestos) de la sociedad civil.

136. “En las conferencias internacionales mantienen un perfil muy bajo, pero están ahí y nosotros sabemos que están. Wayne Lapierre está registrado, tiene acceso, pero no lo verás por aquí, aunque tenga el carné para estar aquí. La ANR tiene una influencia tremenda en la delegación de los Estados Unidos, pero mantiene un perfil bajo. En este sentido, son mucho más efectivos que la IANSA. También tienen más dinero. Quieren que los pongamos con las otras ONG y nosotros los ponemos juntos, aquí en la ONU. Esto, es obviamente, pura propaganda. Creo que son muy eficaces porque juegan en casa. Cuando salen fuera no tienen tanto éxito [...] Tienen un representante muy bueno aquí. Se trata de un hombre muy inteligente que ha entendido cómo funcionan las cosas en la ONU. Y aunque en su página web se pueden leer cosas absurdas, nunca lo oírás decir algo semejante aquí.” Michael Cassandra, Departamento de Asuntos para el Desarme de la ONU. Entrevistado el 1 de julio de 2007, en el contexto de la RevCon.

137. El World Forum of Sport Shooting Activities es la asociación paraguas que representa los intereses del lobby de las armas en el contexto internacional. Se cree que ayudó al lobby de las armas en Brasil (uno de los estados con más problemas por la proliferación de armas ligeras) en el referéndum que tuvo lugar en el 2005 sobre la prohibición de la posesión de armas por parte de la población civil, con recursos, consejos y un lema muy poderoso: “Éste es el primer derecho que nos quitan. ¿Cuál será el próximo?”, que tradicionalmente ha sido muy efectivo en los Estados Unidos (Goss, 2006). Contrariamente a lo que predecían las encuestas, los ciudadanos votaron finalmente en contra de la prohibición.

138. Véase, p. ej., Stokke (1989), Cranford Pratt (1990), Cooper *et al.* (1993), Hurrell *et al.* (2000) y Begrubger (2003).

teoría no queda muy claro qué es lo que define a estos países como posibles líderes: ¿extensión, población, renta per cápita? Mary Wareham, una de las colaboradoras más cercanas a Jody Williams en la coalición antiminas, ofrece una posible respuesta: “El liderato es muy importante. [...] Hace falta alguien que tenga la capacidad de salir y conseguir el apoyo de gobiernos para negociar un TCA. Por eso hacen falta países con una buena reputación de diplomacia, como Canadá, Noruega, Holanda, Suecia, Nueva Zelanda, etc. No importa que no seas una superpotencia, si estás dispuesto a dedicar los recursos y eres lo bastante listo para hacerlo, ¡entonces sales y lo haces!”.¹³⁹

Con los datos de la votación de la resolución de noviembre del 2006, 139 países votaron a favor, 24 se abstuvieron y 28 no participaron. Los Estados Unidos fueron el único país que se opuso abiertamente a la propuesta presentada por un grupo plural de siete países. En primer lugar está el Reino Unido, un país clave en la creación de la IANSA por su apoyo financiero (un hecho que habría condicionado parcialmente sus objetivos y el desarrollo de los primeros años de la coalición) y que ejerció hasta entonces un cierto liderazgo, aunque sin llegar a tener el papel de Canadá en la prohibición de las minas antipersona o de Noruega en el caso de las bombas de racimo. Kenia ha sido un referente regional en varias negociaciones internacionales de desarme, como en las minas antipersona y en las armas ligeras. Finlandia, que preside la UE, tuvo un papel más activo en este caso que en otros (por ejemplo, no firmó el Tratado de Ottawa). Costa Rica, un pequeño estado centroamericano sin ejército y con un premio Nobel de la paz como primer ministro, apadrinó la idea desde el principio. Por último, Australia, Argentina y Japón aseguran una representación plural hasta ahora bastante efectiva. No obstante, volvió a faltar la presencia de algún país de Oriente Próximo, una región que se caracteriza por la ausencia de una sociedad civil organizada que presione en estos temas a sus gobernantes, que se situaron en el grupo de los abstencionistas.¹⁴⁰

Entre los países favorables a la resolución, hay que destacar, además de los países más afectados por conflictos armados, el Reino Unido, Francia y Alemania, tres de los seis máximos productores mundiales, y también importantes exportadores, como Brasil, Ucrania y Bulgaria. Sin embargo, otros importantes productores de armas, como China, Rusia, la India y Pakistán, se abstuvieron en la votación.

Los Estados Unidos siguen aprovechando la importancia de la regla de la unanimidad en el contexto de las Naciones Unidas. En palabras de Richard Grenell, portavoz de la delegación de los Estados Unidos en la ONU: “La única forma de que funcione un tratado global de armamento es que todos los países se pongan de acuerdo en una norma”.¹⁴¹ La realidad es que, según el Anuario del SIPRI del año 2007, los Estados Unidos son el principal exportador mundial de armas, con casi la mitad del total y a mucha distancia de los socios europeos, de Rusia y de China. España, por su parte, se mantiene en un discreto decimoquinto lugar.¹⁴²

Por otra parte el papel de las ONG ha sido, en este caso, más destacado y eficaz que en el caso de la RevCon. De hecho, Prasad Kariyawasam, el presidente de la RevCon, se había mostrado

139. Mary Wareham trabaja actualmente para Oxfam Nueva Zelanda y fue coordinadora de la campaña de los Estados Unidos para prohibir las minas antipersona. Entrevistada por el autor en Nueva York, el 7 de julio de 2006, en el contexto de la RevCon.

140. En este sentido, el diario en inglés *Arab News* empezaba así el 28 de octubre de 2006: “Sólo un cínico diría que el tratado de la ONU para regular el comercio internacional de armamento es un absurdo”. Sin embargo, no mencionaba la posición de sus gobiernos, muchos de los cuales habían formado parte de las alianzas *ad hoc* que bloquearon la RevCon el verano de 2006.

141. Véanse los artículos de *Der Spiegel* (<http://www.spiegel.de/international/0,1518,445129,00.html>) y *The Guardian* (<http://www.guardian.co.uk/armstrade/story/0,,1933807,00.html>), del 28 de octubre de 2006, que recogen estas declaraciones.

142. Véanse también los textos de Alcalde (2007b), Font (2000 y 2007), González (2007), Alcalde (2007b) y el segundo capítulo del estudio presentado por Greenpeace, Intermón Oxfam y Amnistía Internacional en febrero del 2007. Véase un análisis completo de la industria armamentística en España en Ortega (2007).

bastante pesimista sobre el posible éxito de la resolución que se aprobó finalmente.¹⁴³ Con iniciativas como visitar las sedes de los 192 gobiernos en 192 minutos, los activistas consiguieron aumentar sensiblemente el número de países favorables a la resolución: de los 60 que había en verano de 2006 se pasó a 139 en el mes de noviembre de 2006, en una maratón de esfuerzos de *lobby* de la campaña Armas bajo Control que había empezado en octubre de 2003 y que en julio de 2004 sólo contaba con el apoyo de 10 países: Costa Rica, Malí, Camboya, Finlandia, Islandia, Kenia, Eslovenia, Brasil, Holanda y Macedonia.

En cuanto al futuro, el papel de los Estados Unidos y de sus renovadas cámaras legislativas, aún como única superpotencia en las relaciones internacionales, será fundamental en la evolución de este proceso y en el enfoque desde un ámbito multilateral. Esto, junto con el resultado de las elecciones presidenciales estadounidenses del 2008, podría tener una influencia decisiva en un aumento de la legitimidad y del papel de la ONU en las negociaciones internacionales, particularmente en el campo de la seguridad y el desarme.¹⁴⁴

En cualquier caso, aunque grandes estados como los Estados Unidos, China y Rusia podrían no apoyar el TCA, hecho que dificultaría su adopción, el proceso de aprobación de un tratado podría servir para alimentar el debate sobre este tema en la opinión pública y en la posición de los gobiernos. Finalmente, las reglas del juego que se adopten para desarrollar el proceso serán fundamentales, por ejemplo, si se pretende adoptar una iniciativa por consenso en el marco de la ONU (como en el proceso de las armas ligeras) o si se busca un procedimiento más rápido y efectivo (como en el caso de las minas antipersona o en el de las bombas de dispersión). Por otra parte, la campaña Armas bajo Control lleva a cabo una consulta popular en todo el mundo para recoger distintas demandas de la sociedad civil que se trasladarán al grupo de expertos que se encargará de iniciar el proceso de redacción del tratado.

4.4. En clave más cercana

La implicación de las ONG en campañas coordinadas a escala estatal se basa en una experiencia fructífera de más de una década. Así, el 12 de diciembre de 1994 empezó formalmente la campaña “Hay secretos que matan” con la celebración en Madrid de una rueda de prensa a la que asistieron los presidentes de las tres organizaciones convocantes (Amnistía Internacional, Greenpeace y Médicos Sin Fronteras). Intermón Oxfam se sumó posteriormente, lo que favoreció el reconocimiento del vínculo entre desarme y desarrollo. La coordinación entre las organizaciones se canalizó por medio del Centro UNESCO de Cataluña y, más adelante, por medio de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Barcelona (actualmente, Escuela de Cultura de Paz).

Esta campaña retomaba y concretaba esfuerzos previos, como la Campaña contra el Comercio de Armas de finales de los años ochenta (actualmente reconvertida en el Centro de Estudios por la Paz J. M. Delàs), que ya había especificado en la nota de prensa de presentación los siguientes objetivos, entre otros: impulsar la formulación de una legislación más restrictiva para las exportaciones españolas de armas, pedir un control parlamentario sobre estas cuestiones y que se

143. Véase la entrevista a Prasad Kariyawasam, justo después de la RevCon, en la que habla de las posibilidades de que la resolución sobre el TCA tenga éxito: http://www.armscontrol.org/interviews/20060727_kariyawasam.asp.

144. Hay que mencionar el posible impacto del ascenso de los demócratas en la política estadounidense desde las últimas elecciones de finales de 2006. Desde el punto de vista del control de armamentos, se trataba de una elección entre candidatos a favor y en contra de una legislación más rígida sobre la posesión y las transferencias de armamento, entre la Brady Campaign, nombre que recibe la red de activistas que intenta fortalecer su regulación, y grupos como la Asociación Nacional del Rifle (ANR), conocida mundialmente por la defensa de los derechos de los propietarios de armas, que, según argumentan, se basa en la segunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Se observa, pues, una tendencia positiva hacia una regulación más estricta, a causa de la mayoría demócrata en las dos cámaras. Sin embargo, no se puede descartar ninguna posibilidad en cuanto a la futura legislación, ya que simpatizantes de la ANR mantienen aún importantes cargos en el gobierno de los Estados Unidos. Véase Alcalde (2006b) y Goss (2006).

hiciesen públicos los datos de exportaciones de armas (cantidad, destino y tipo de material), la lista de países objeto de embargo y los desvíos de comercio de los que se tuviese constancia.

Desde entonces se han realizado la campaña “Adiós a las Armas (ligeras)”, presentada en octubre de 1999; la campaña de las minas, y la del Código de Conducta Europeo. De hecho, la campaña de las minas fue una campaña que “funcionó paralelamente a la de la transparencia del comercio de armas y que en gran parte protagonizaron las mismas organizaciones, especialmente en España” (Fisas, 1998: 18). En cuanto a sus efectos, durante los últimos diez años ha habido un avance respecto a la información facilitada por los informes gubernamentales de exportación de material de defensa y de doble uso, en parte a consecuencia de la movilización de la sociedad civil.¹⁴⁵ Actualmente se discute el proyecto de ley de comercio de armas, que se aprobará antes de que termine esta legislatura.¹⁴⁶

En cuanto al contexto europeo, hay que destacar la relevancia de las campañas españolas para la obtención del Código de Conducta en el año 1998, que consiguieron un reconocimiento internacional. En una entrevista realizada el pasado mes de febrero, Geraldine O’Callaghan, cofundadora de la IANSA y experta en armas ligeras para el gobierno británico, señalaba: “[La campaña española], junto con la británica y la francesa, era la más fuerte y coordinada del momento y fue muy importante para aprobar el Código de Conducta Europeo”.¹⁴⁷

En cuanto a Cataluña, hay que recordar que la Campaña contra el Comercio de Armas (C3A) se emprendió en Barcelona en 1988, como reacción al aumento de las exportaciones españolas desde la llegada al gobierno de Felipe González. Impulsada por Justicia i Pau, la Fundación por la Paz y la Coordinadora para el Desarme y la Desnuclearización Totales, la C3A puso varias denuncias contra el comercio español de armas. En 2001 se transformó en el Centro de Estudios por la Paz J. M. Delàs, integrado en Justicia i Pau. Hay que destacar que la C3A (y luego el Centro Delàs) ha formado parte activa de la Red Europea contra el Comercio de Armas (ENAAAT, por sus siglas en inglés) y ha llevado a cabo acciones coordinadas en contra del comercio de armas en buena parte de los países europeos.¹⁴⁸ Actualmente, la Fundación por la Paz es la representante de la IANSA en Cataluña, y, junto con la sección nacional de Amnistía Internacional y con Intermón Oxfam, también de Armas bajo Control.

En estos procesos, la postura del Estado español ha sido ambiciosa en los discursos, pero prudente en las negociaciones, y siempre ha intentado no distanciarse de la postura oficial de la UE. En cualquier caso, es destacable la sintonía entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las ONG más interesadas en el control de las armas ligeras, un aspecto innovador y positivo que pone de manifiesto la apertura de la política exterior a la sociedad civil en una temática muy sensible a los intereses de los estados. En este sentido, hay que mencionar la inclusión de representantes de ONG como asesores de la delegación española en la RevCon. Se trata de una tendencia generalizada en las negociaciones internacionales desde mediados de la década de los noventa. Actores de la sociedad civil aportan sus conocimientos sobre el terreno en el ámbito de la seguridad,

145. El material de defensa es aquel que tiene un carácter exclusivamente militar, mientras que el material de doble uso se puede destinar tanto a usos civiles como a usos militares. En 1997 se añadió por primera vez el total de exportaciones de productos de doble uso al total de exportaciones de material de defensa. Los dos datos se ofrecían hasta entonces sólo por país de destino. En 1998 se incorporó un cuadro con la desagregación del total de exportaciones por 6 categorías básicas de productos, que en 2000 se ampliaron a 30. En 2001 se adjuntó una tabla cruzada entre países destinatarios y 7 categorías de productos exportados, que en 2003 se ampliaron a 23 de material de defensa y 10 de productos de doble uso. En 2004 se empezó a informar sobre el valor del material exportado por cada categoría de producto y país de destino. También se empezó a facilitar información sobre el número de licencias autorizadas al año por país de destino y el valor total de la suma de todas. En 2005 se incluyeron en las estadísticas oficiales los aviones de transporte militar. En el último informe, que se presentó en mayo de 2007, se ofrece por primera vez información sobre el destinatario (fuerzas armadas, armería o particular) y también sobre el uso final del producto (público o privado).

146. Véase Alcalde (2007b), Caramés (2007), Greenpeace *et al.* (2007) y González (2007).

147. Entrevistada por el autor en Londres, el 20 de febrero de 2007.

148. Actualmente, la ENAAAT se plantea iniciar una campaña europea que denuncie públicamente a las empresas bancarias y las agencias de crédito a la exportación que financian el comercio de armamento. Véase Prat, 2006.

entendido de una forma más amplia, con vínculos con otros aspectos de la política exterior, como el desarrollo, el medio ambiente y la protección de los derechos humanos.

5. LA CAMPAÑA INTERNACIONAL CONTRA LAS BOMBAS DE DISPERSIÓN¹⁴⁹

La campaña contra las municiones de dispersión es la que se relaciona más directamente con la de las minas antipersona, hasta el punto de que muchos de los protagonistas a escala gubernamental, y también muchas de las asociaciones humanitarias, son los mismos en ambos casos. No obstante, como se verá, algunas diferencias entre estos dos casos han hecho imposible reproducir automáticamente la campaña contra las minas en el caso de las municiones de dispersión. En cualquier caso, se puede afirmar que actualmente la campaña contra las municiones de dispersión es la campaña internacional de desarme con más potencial y más posibilidades de obtener un resultado concreto a escala global y a corto plazo.

5.1. ¿Qué son las bombas de dispersión?

Las municiones *cluster* o de dispersión son unos proyectiles de caída libre o dirigida que se pueden lanzar desde tierra, mar o aire y que se abren durante su trayectoria para dejar caer centenares de cargas explosivas. En teoría, explotan cuando llegan al suelo, pero tienen un margen de error en la detonación de hasta el 30%. Por eso algunas pueden quedar enterradas sin explotar, lo cual convierte al área afectada en un gran campo de minas. Son peligrosas especialmente para los niños, por su forma y color, que hacen que puedan parecer piedras, pelotas de tenis o latas de refresco. Aunque la gran mayoría de las víctimas son civiles, también constituyen un problema para los soldados. De hecho, este tipo de armamento representa el principal riesgo para los cascos azules actualmente destinados en el sur del Líbano (entre los que se encuentra el contingente español), ya que Israel lanzó cuatro millones de submuniciones durante el conflicto armado del verano de 2006, el 90% de las cuales se lanzaron durante las 72 horas finales del bombardeo, según datos de la oficina de la ONU en el Líbano.

Las bombas de dispersión tienen efectos indiscriminados y desproporcionados al daño que pretenden causar. Por tanto, utilizarlas constituye una violación del derecho humanitario internacional. En primer lugar, limitar su impacto a un objetivo concreto es muy difícil, y sus efectos se diseminan por una zona de gran amplitud. Por ello cuando estas armas se utilizan cerca de la población civil constituyen muy probablemente una forma de ataque indiscriminado, ya que en una zona de una gran extensión no es posible distinguir entre objetivos civiles y militares. Por otro lado, una parte de las municiones que se desprenden o se fragmentan no llegan a explotar, de modo que se convierten en una especie de minas antipersona, con el consiguiente peligro para los habitantes de la zona, incluso una vez terminado el conflicto armado. De hecho, la mayoría de las víctimas por los efectos de las bombas de racimo identificadas hasta hoy son civiles y, en una proporción mayor que en cualquier otro tipo de arma conocida, niños.

Este tema ha suscitado el interés de las organizaciones de cooperación al desarrollo que trabajan sobre el terreno en lugares como el Líbano, Kosovo y Camboya. Recientemente, un grupo de países donantes de ayuda al desarrollo, encabezados por Noruega, han destacado la relación

149. Las expresiones bombas de dispersión (o de racimo) y municiones de dispersión se utilizan aquí indistintamente, aunque a veces se restringe el uso de bombas de racimo a las que se lanzan desde el aire. Por otra parte, cada munición está formada por una cantidad de "submuniciones" que se fragmentan y se dispersan en el momento del impacto. Este apartado del estudio se basa en un texto dedicado íntegramente al proceso internacional sobre las municiones de racimo. En este sentido, véase Alcalde (2007c).

tan estrecha que existe entre el uso de esta arma y las dificultades para el desarrollo en las comunidades afectadas. Como consecuencia, en parte, de las noticias que llegaron en el 2006 sobre el uso de las municiones de racimo por parte de Israel y la parálisis del foro tradicional de desarme para discutir sobre este tipo de armamento, la Convención sobre Armas Convencionales (CAI o CCW, por sus siglas en inglés),¹⁵⁰ el país escandinavo organizó una conferencia internacional a finales del mes de febrero de 2007 para impulsar un proceso más rápido y eficaz que tratase específicamente sobre las municiones de dispersión.

5.2. Los actores que forman la red internacional

La Coalición contra las Municiones de Racimo (CMC, por sus siglas en inglés) se fundó oficialmente en La Haya en noviembre del 2003. En el documento fundacional se hacía un llamamiento a los estados para que asumiesen una responsabilidad especial en cuanto a la limpieza de los artefactos explosivos que permanecen tras los conflictos armados, conocidos en la literatura específica como restos de explosivos de guerra (REG). En aquel momento se entendía que la CMC tenía que ser una “campaña internacional contra (todos) los REG”, no únicamente contra las municiones de dispersión. El argumento era que la CMC tenía que llenar el vacío que había dejado la ICBL, que no incluye las submuniciones su ámbito de actuación.

En el contexto de la etapa posterior al tratado de la campaña antiminas, algunos activistas habían aprovechado las reuniones de los estados parte de la convención antiminas, las de la CAI y las del Landmine Monitor para encontrarse con otros activistas y ayudar a concienciar sobre el tema de los REG y, en particular, sobre las bombas de racimo.¹⁵¹

El lanzamiento de la CMC coincidió con las fechas previas a la reunión gubernamental de la CAI en 2003, en la que se adoptó el Protocolo V de la CAI, que trata sobre los REG. A pesar de la presión de organizaciones como el CICR, Landmine Action, UNMAS y Human Rights Watch (HRW), el resultado fue un documento bastante débil respecto a las pretensiones iniciales: el texto del protocolo contiene numerosas advertencias, los anexos técnicos no son legalmente vinculantes, el protocolo no es retroactivo y las municiones de dispersión no reciben en él un tratamiento específico.¹⁵²

Como consecuencia de la adopción del Protocolo V, el enfoque de la CMC empezó a cambiar. El hecho de que los estados mostrasen voluntad de afrontar el problema general de los REG, a la vez que defendían el derecho a usar las grandes cantidades de municiones de dispersión que mantenían en sus arsenales, convenció a las ONG de la necesidad de concentrarse en obtener una respuesta específica a los problemas causados por las municiones de racimo (Nash, 2006).

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

150. El Protocolo V de esta convención, aprobado en el 2003, se ocupa únicamente de los efectos del uso de las municiones de racimo posteriores al conflicto y no tiene efectos retroactivos. Por eso lo consideran insuficiente los partidarios del Proceso de Oslo.

151. Además, Mines Action Canada publicó un documento en el contexto de la CAI en el que argumentaba que era necesario tratar este tema de forma específica. Entrevista a Rosy Cave, en aquella época en Landmine Action y actualmente en el UNIDIR. Londres, febrero de 2007.

152. Véase una interpretación más optimista de las posibilidades del Protocolo V en *Restos explosivos de guerra*, el trabajo realizado por Gustavo Laurie, coordinador de UNMAS. Respecto al proceso de negociación, Laurie afirma: “El enfoque pragmático de los negociadores, el hábil liderato del coordinador y, sobre todo, la profunda inspiración humanitaria de los trabajos, promovida fundamentalmente por el CICR, permitieron concluir las negociaciones del Protocolo V con mayor rapidez y eficacia” (Laurie, 2007: 45).

Llegados a este punto, había dos posibilidades para enfocar la solución a los problemas derivados de las municiones de racimo: prohibirlas o definir requisitos estrictos en cuanto a su utilización.¹⁵³ No obstante, algunos investigadores han destacado que la diferencia entre regulación y prohibición es una distinción artificial, ya que lo que se llama *prohibición* desde un punto de vista se puede entender como *regulación* desde otro.¹⁵⁴ Por otra parte, la elección entre prohibición y restricción depende parcialmente de la definición de lo que se debe prohibir o restringir.¹⁵⁵

Asimismo, organizaciones de derechos humanos como HRW, basándose en una interpretación rigurosa del derecho internacional humanitario (DIH), proponen desde hace una década una moratoria en el uso de las municiones de racimo y una serie de reformas respecto a la prohibición de utilizar este tipo de armamento cerca de zonas pobladas, así como artefactos no equipados con mecanismos de autodestrucción o autoneutralización (véase HRW, 1999). Por otra parte, otras organizaciones, como Handicap International y el Comité Central Menonita, participan en la CMC a partir de la experiencia de su gente sobre el terreno en áreas afectadas por las municiones de racimo, y piden su prohibición total, ya que argumentan que no basta con una serie de reformas limitadas para evitar nuevas víctimas.

Una posición intermedia es la que mantiene tradicionalmente Norwegian People's Aid, entidad coorganizadora de la Semana de Acción contra las Municiones de Racimo en Oslo y partidaria de prohibir algunos tipos de estas armas, que acepta restricciones a la prohibición que afectan a algunos artefactos concretos que no representan una amenaza humanitaria. No obstante, se trata de una postura más cercana a la prohibición que a la regulación. Hasta mediados del año 2006, la postura colectiva de la CMC se aproximaba a la de HRW. En palabras del coordinador de la CMC: "Parece que la falta de apoyo público a la prohibición nos lleva a un régimen de regulación de las municiones de racimo que limite la utilización de ciertos tipos con altos porcentajes de error y en zonas pobladas" (Nash, 2006).

Las organizaciones de la sociedad civil han evolucionado de perspectiva hacia posturas más cercanas a la prohibición a causa de una serie de factores. En primer lugar, la campaña nacional belga tuvo un éxito importante con una nueva legislación que prohíbe las municiones de racimo y que entró en vigor el 9 de junio de 2006.¹⁵⁶ Esto provocó que organizaciones influyentes como Landmine Action, en el Reino Unido, decidiesen modificar su postura y apostar por la prohibición, y no sólo por una moratoria nacional, que era lo que pedían hasta entonces. Por otra parte, la correlación de fuerzas dentro del comité directivo de la CMC se ha modificado con la incorporación de nuevas organizaciones, como Norwegian People's Aid, que favorecen a los partidarios de la prohibición.

Esta diversidad de perspectivas se ha considerado un signo de debilidad que ha aprovechado, entre otros, la industria armamentística belga, que ha intentado hacer hincapié en las

153. Hay que recordar que hubo algunos debates parecidos respecto a las minas antipersona a principios de la década de los noventa, cuando se discutía si había que pedir que se prohibiesen todas las minas, o sólo las terrestres, o sólo las antipersona, etc.

154. Entrevista a Brian Ruppert, de la Universidad de Exeter, Oslo, 22 de febrero de 2006.

155. Una propuesta de definición es la que presentó Alemania durante una de las sesiones del Grupo de Trabajo de la CAI sobre municiones de racimo. El texto de la definición traducido al español, es el siguiente: "a) Son municiones de racimo las municiones que contienen submuniciones con explosivos. Son armas que se lanzan y están diseñadas para explotar en el momento del impacto, con una distribución estadística en un área predefinida; b) la proyección de municiones de racimo incluye municiones de artillería, de misiles o lanzadas desde aviones; c) las municiones de racimo se caracterizan por una falta de capacidad de detección de objetivos autónomos y, a menudo, por la existencia de un número elevado de artefactos peligrosos sin explotar que representan amenazas humanitarias graves después de su utilización, y d) la expresión municiones de racimo no incluye 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".

156. Esta prohibición permite dos excepciones: por un lado, armas que no contienen submuniciones explosivas y que están diseñadas para crear humo o luces; por otro, armas que contienen submuniciones con mecanismos individuales que van directamente al objetivo y que, por tanto, no dejan restos explosivos de guerra. Son excepciones que la CMC aceptaría para un futuro tratado internacional. Véase CMC (2007).

diferencias entre los miembros de la CMC como argumento en contra de una acción efectiva contra las municiones de racimo (Nash, 2006: 36). Como reacción, y sobre todo a partir de la Conferencia de Oslo de febrero de 2006, las ONG de la CMC se han esforzado por unificar su mensaje, con el objetivo optimista de prohibir totalmente las municiones de racimo, a pesar de que las excepciones de la ley nacional belga no se consideran una amenaza a esta idea (véase CMC, 2007).

Actualmente, las ONG incorporan más personal dedicado exclusivamente a las municiones de racimo. Además, se han publicado nuevas investigaciones durante los años 2006 y 2007. Al mismo tiempo, la CMC está ampliando cualitativa y cuantitativamente su número de miembros, desde algunos que pertenecen a la ICBL hasta grupos por la paz, grupos por los derechos humanos y grupos humanitarios, y también ha mejorado e incrementado a la vez las relaciones con ONG de países afectados. En definitiva, la CMC ha desarrollado una estrategia común en cuanto a los esfuerzos internacionales, centrada en la exposición pública del problema y en una interrelación creciente con las instancias encargadas de tomar decisiones a escala nacional, sobre todo parlamentarios, a fin de obtener medidas coordinadas en el ámbito nacional.¹⁵⁷

5.3. Evolución del proceso internacional

El Proceso de Oslo tiene muchas similitudes con el Proceso de Ottawa de las minas antipersona. Así, en la Conferencia de Revisión de la CAI de 1995 no se consiguió la prohibición de las minas antipersona, pero de ella surgió un grupo de estados con voluntad de liderar un nuevo proceso que finalmente fue muy efectivo. En el caso de las municiones de racimo hubo un proceso muy similar tras el fracaso de una nueva Conferencia de Revisión de la CAI en noviembre del 2006 que representó un nuevo impulso para el futuro acuerdo, confirmado en la Conferencia de Oslo de febrero del 2007. Así, ante las dificultades para llegar a un acuerdo consensuado, Noruega creyó que había suficiente apoyo para iniciar un nuevo proceso alternativo a la CAI para tratar los efectos en la población causados por las bombas de dispersión.

En cualquier caso, las minas y las bombas de dispersión se parecen: por una parte hay similitudes en los aspectos técnicos, ya que ambas pueden ser antipersona y antivehículo,¹⁵⁸ por otra, ambas tienen efectos socioeconómicos en las comunidades afectadas que van más allá de los daños directos causados a la población. En ambos casos hay una coalición de ONG que apoya la causa y en ambos casos se ha acabado optando por procesos de diplomacia no tradicional en las negociaciones.

No obstante, las minas antipersona eran un arma con una utilidad militar limitada y, hasta cierto punto, desfasada tecnológicamente, un aspecto que reconocía incluso la mayor parte del estamento militar desde mediados de la década de los noventa. Además, había una crisis humanitaria de mayores proporciones que en el caso de las municiones de racimo, la mayoría de las cuales aún están almacenadas.

Finalmente, los vínculos entre los dos temas son también frecuentes entre los principales actores de estos procesos, tanto en el terreno diplomático como entre los activistas. Así, secciones nacionales de la ICBL (como las de Camboya, Japón o Afganistán) son miembros de la CMC. Por otra parte, hay países claves en el Proceso de Ottawa, como Bélgica y Noruega, que también

157. En este sentido, ya se han realizado seminarios para informar a los parlamentarios europeos en Copenhague (marzo de 2004), Roma (octubre de 2004), París (octubre de 2005), Estocolmo (mayo de 2006) y Viena (julio de 2006). En el contexto español, hay que destacar la labor de los parlamentarios catalanes, como Joan Herrera y Carles Campuzano (entrevista a Maria Josep Parés, del Movimiento por la Paz, abril de 2007, Barcelona).

158. De hecho, las Naciones Unidas entienden la acción antiminas como el conjunto de medidas contra las minas antipersona, las minas antivehículo y los restos explosivos de guerra. Entrevista a Gustavo Laurie, coordinador de UNMAS, Ginebra, febrero de 2007.

lideran las negociaciones sobre las bombas de dispersión.¹⁵⁹ De hecho, uno de los padres de la iniciativa noruega, Steffen Kongstad, jefe de la delegación noruega en la Conferencia de Oslo de febrero del 2007, era el embajador de Noruega en Ginebra y el jefe de la delegación negociadora en la CAI, y tuvo un papel fundamental en el Proceso de Ottawa.¹⁶⁰

No es casualidad que haya sido el país escandinavo el encargado de liderar estas negociaciones. Noruega es un país con una tradición humanitaria ligada al trabajo misionero protestante y con una política exterior centrada en la promoción de valores humanitarios, la contribución a la ayuda al desarrollo y la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y procesos de resolución de conflictos, como los intentos de conseguir acuerdos de paz entre Israel y Palestina en el año 1993.¹⁶¹ Además, el número de personas de los distintos departamentos del gobierno noruego que provienen del tejido asociativo es el más alto de Europa Occidental.¹⁶²

Si se tienen en cuenta las características de la cultura política del país escandinavo, la iniciativa noruega para llevar a cabo un proceso alternativo en la negociación sobre las municiones de racimo se puede entender como una parte de un esfuerzo renovado por incrementar la influencia de Noruega en el mundo. De hecho, esta iniciativa se integraría en un nuevo programa lanzado en el 2003 con el objetivo de crear una marca distintiva de Noruega a escala internacional como potencia humanitaria, en parte como respuesta a los resultados de estudios que demostraban la falta de conocimiento del país escandinavo entre el público extranjero.¹⁶³ En otras palabras, mientras que países como los Estados Unidos, China, el Reino Unido y Francia se preocupan por mejorar su imagen, “el principal problema de la diplomacia pública de Noruega es la invisibilidad” (Leonard y Small, 2003: 34).

Argumentos y contraargumentos

Es interesante observar la lucha en el terreno dialéctico por conseguir enmarcar el problema de las municiones de racimo. Tanto las ONG y los países aliados como los defensores del *statu quo* saben que es fundamental para el futuro de esta negociación imponer su visión del problema. ¿Las municiones de racimo son un riesgo para los civiles? ¿Hasta qué punto son útiles en las acciones militares actuales? ¿Hay armas estúpidas y armas inteligentes? ¿Es más democrático un acuerdo en el contexto de la CAI o un proceso alternativo?

Los países más reticentes al proceso iniciado en Oslo argumentan que la iniciativa noruega fuera de la CAI no contará con el apoyo de los principales productores de municiones de racimo. Por

159. Además, incluso el despacho de la CMC está en las oficinas londinenses de Landmine Action, organización líder en la lucha contra las minas antipersona. El Fondo para la Memoria de Diana, Princesa de Gales, es uno de los principales donantes de Landmine Action y también de la CMC, y hay organizaciones como Human Rights Watch que son miembros de los comités directivos de la ICBL y de la CMC.

160. De hecho, en ocasiones se ha comentado que el Tratado de Ottawa debería ser conocido como Tratado de Oslo, ya que el grueso de las negociaciones que permitieron la firma del tratado en la capital canadiense tuvieron lugar en la capital noruega. El caso de las municiones de racimo ofrecía una nueva oportunidad para el protagonismo internacional del país escandinavo, sobre todo después de que Suecia, vecino y competidor como potencia humanitaria, hubiese mostrado su voluntad de liderazgo en la última conferencia de la CAI, en noviembre de 2006. En este sentido, es significativo que Canadá mencionase de forma explícita el Proceso de Oslo para referirse al proceso alternativo de negociaciones internacionales en el momento de apoyar la declaración final de la Conferencia de Oslo.

161. Con el objetivo de plasmar en instrumentos legales concretos estos principios, compartidos por un conjunto de países pequeños y medianos, Noruega fue uno de los fundadores de la Red de Seguridad Humana que intenta reproducir el modelo de “nueva diplomacia” del Proceso de Ottawa en otras áreas próximas, en los ámbitos del desarme, el medio ambiente, los derechos humanos y el desarrollo internacional. Véase <http://www.humansecuritynetwork.org>.

162. Dos ejemplos: en primer lugar, en 1990 el consejero del ministro de Asuntos Exteriores (y posteriormente ministro adjunto de Asuntos Exteriores) era Jan Engeland (que previamente había presidido la sección noruega de Amnistía Internacional y había trabajado también para el CICR), persona clave en el liderato noruego en las negociaciones para prohibir las minas antipersona y secretario general adjunto para Asuntos Humanitarios durante la crisis del Líbano en 2006; en segundo lugar, desde 2005 el ministro de Asuntos Exteriores es Jonas Gahr Store, antiguo secretario general de la Cruz Roja noruega, que fue el encargado de iniciar los discursos en la Conferencia de Oslo.

163. “Noruega puede ser únicamente el país número 115 en lo que respecta a la extensión, pero es líder mundial como potencia humanitaria y supera a todos los demás países en contribución a la ayuda al desarrollo, en su papel en las operaciones de paz y los procesos de paz, y en su compromiso por desarrollar nuevos tipos de gobernanza global” (Leonard y Small, 2003: 34).

ese motivo, dicen, el foro natural para tratar este tema debería seguir siendo la CAI, aunque únicamente pertenezcan a ella la mitad de los estados miembros de la ONU y en los últimos años se haya mostrado incapaz de desarrollar respuestas efectivas a los problemas humanitarios causados por las municiones de racimo. Se afirma, también, que países como los Estados Unidos, Rusia y China no aceptarán nunca una prohibición total, por lo que habría que buscar soluciones más realistas. No obstante, y como se ha visto en el caso de las minas antipersona, la negociación de un nuevo tratado que prohíba las municiones de racimo podría modificar las prácticas de los estados no firmantes del tratado, tal como sucedió con el Tratado de Ottawa.

Un argumento más polémico es el de la utilidad militar de un tipo de armamento diseñado principalmente durante la guerra fría para su uso contra columnas extensas de carros blindados. En los conflictos militares actuales, el uso de este tipo de armamento suele implicar una dificultad añadida a las estrategias políticas y militares, ya que pone en peligro la vida de los civiles e, incluso, la de los propios soldados. El problema es que aún no existe una tecnología alternativa tan barata y eficaz para atacar los carros blindados. A pesar de ello, los defensores del arma aún no han conseguido presentar una prueba consistente de su supuesta eficacia militar. Esta falta de certeza permite a las ONG afirmar que los daños causados por las municiones de racimo siempre serán mayores que cualquier utilidad militar que puedan tener.

Los estados favorables al *statu quo* afirman que ya existen disposiciones legales que regulan el uso de estas armas. No obstante, el derecho internacional humanitario, por su debilidad, admite, en muchas ocasiones, interpretaciones ambiguas de estas disposiciones. Ante esta situación, las ONG afirman que hacen falta normas específicas sobre las municiones de racimo para evitar los ataques indiscriminados y para obligar a los usuarios de estas armas a hacerse responsables de sus efectos posteriores al conflicto.

Tal como sucedió en el caso de las minas antipersona, algunos estados que han expresado su preocupación por el problema han afirmado que se comprometen a mejorar la fiabilidad de las municiones de racimo. Sin embargo, se trata de enfoques técnicos que, en el mejor de los casos, aumentarían la fiabilidad del arma en situaciones posteriores al conflicto, pero que en ningún caso pueden solucionar el problema causado por la extensión del área en la que provocan sus efectos, lo cual convierte en indiscriminadas las acciones militares que utilizan las municiones de racimo. Estamos, como se ha dicho, ante una repetición de los debates de mediados de la década de los noventa respecto a las virtudes de las minas “inteligentes”. Los artefactos con mecanismos de autodestrucción o autoneutralización representarían un riesgo menor que el que supondrían otros tipos de municiones de racimo, pero en conflictos recientes como el de Iraq o el del Líbano se ha demostrado que la fiabilidad de las bombas con mecanismos de autodestrucción no está tan clara. En el Líbano, tras el alto el fuego, se encontraron un gran número de submuniciones completas, sin explotar, aunque tenían mecanismos de autodestrucción. Algunos expertos han considerado este hecho un gesto de buena voluntad de los soldados israelíes que no aprobaban su propia actuación, pero, en cualquier caso, esto muestra la dificultad para encontrar estadísticas rigurosas en este campo.

Otro punto de conflicto surge cuando se habla de rebajar el nivel de error de esta arma y, en consecuencia, prohibir las menos efectivas. La CMC ha argumentado sólidamente que el nivel de error no se puede abordar sólo desde una perspectiva técnica, ya que hay muchos otros factores que influyen, como las condiciones meteorológicas, el estado del terreno, la experiencia del piloto, etc. En cualquier caso, incluso asumiendo que los niveles de error se pueden rebajar, por la enorme cantidad de submuniciones repartidas por las bombas de racimo, un nivel de error mínimo se traduciría igualmente en un claro riesgo para la población civil. Las ONG afirman que la solución no es sólo prohibir un tipo concreto de submuniciones de racimo, porque hay grandes cantidades de submuniciones almacenadas que, sin un enfoque completo del problema, se podrían (re)vender a un precio más bajo a gobiernos y a grupos armados no estatales.

Los estudios de percepción de la utilidad militar de esta arma muestran que no existiría apoyo suficiente para una prohibición acordada en un foro regido por la regla de la unanimidad. A pesar

de todo, hay un grupo de países potencialmente favorables a un eventual tratado: en primer lugar, los países europeos, con soldados destacados en misiones de mantenimiento de la paz que necesitan armas fiables que puedan discriminar entre objetivos civiles y militares; en segundo lugar, los países sudamericanos, que tampoco tienen que hacer frente a amenazas directas de grandes cantidades de carros armados, y por último, los países afectados, que tienen un lógico interés en aprobar un tratado que, entre otras cosas, tenga en cuenta la limpieza de las zonas contaminadas y la asistencia a las víctimas y los supervivientes.

La Conferencia de Oslo y la iniciativa noruega

Noruega sufragó una gran parte de los costes derivados de la organización de la Conferencia de Oslo con el objetivo de crear un ambiente relajado de trabajo y colaboración entre los diplomáticos. El proceso iniciado en febrero de 2007 es un ejemplo de lo que, desde la década de los noventa, se conoce como “nueva diplomacia” y que se caracteriza por procesos de negociación multilaterales y abiertos, con reglas flexibles y en los que la sociedad civil tiene un papel protagonista. En estos procesos, el liderazgo de una serie de individuos que representan a países y organizaciones internacionales con ideas e intereses comunes impulsa procesos alternativos de negociación ante la parálisis generalizada de los foros tradicionales, motivada en muchos casos por la regla de la unanimidad que debe cumplirse para tomar las decisiones. En la reunión de Oslo hubo una estrecha colaboración entre la CMC y el gobierno noruego, con un intercambio constante de información y con reuniones abiertas, lo que facilitaba que muchos de los asistentes alternasen la reunión oficial con las actividades organizadas por las ONG.

Por otra parte, y como pasó con el Proceso de Ottawa de las minas, la participación de los estados se rige por procedimientos de autoselección; en otras palabras, sólo acuden a las reuniones los que han mostrado una voluntad de emprender acciones para tratar el problema de forma eficaz y aceptan una serie de principios, más concretos a medida que avanza el proceso. Esto es fundamental para evitar posiciones negativas de países que pueden entorpecer y bloquear las negociaciones en los foros tradicionales. Además, así se obliga a los estados a elegir entre estar en el grupo de los países que efectivamente negociarán un nuevo proceso de desarme internacional o quedar fuera de él, es decir, deben tomar partido públicamente, de manera que su comportamiento se pueda controlar luego y se les puedan pedir cuentas en caso de incoherencia entre hechos y palabras.

El encargado de presentar la iniciativa noruega en Oslo fue el ministro noruego para el Desarrollo Internacional, y lo hizo citando el famoso eslogan de la firma Nike: “*Just do it*”. Tras recordar otros ejemplos de acciones colectivas eficaces de la sociedad civil, como la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica, el movimiento por los derechos civiles de la población afroamericana en los Estados Unidos e incluso la abolición de la esclavitud, Erik Solheim apeló al célebre mensaje de la marca deportiva para ilustrar la idea según la cual lo único que hacía falta para prohibir las municiones de racimo era precisamente eso: hacerlo.

La gravedad del problema se transmitió por medio de la repetición de mensajes claros y concretos por parte de determinadas personalidades públicas. Además, se distribuyeron entre los diplomáticos y los medios de comunicación presentes en Oslo una serie de estadísticas “humanizadas” por la presencia de supervivientes heridos a causa de las explosiones de municiones de racimo utilizadas durante el conflicto de Kosovo.¹⁶⁴ Hay que interpretar en este sentido la apasionada intervención de Jody Williams, que explicó con extrema crudeza las consecuencias para la población derivadas del uso de estas armas en el Sudán.

164. Los principales mensajes expresados en Oslo fueron los siguientes: las municiones de racimo están fuera de control; esta semana es el principio de la solución; se tiene que negociar en un foro que supere la tiranía del consenso; no hay que proteger a las municiones de racimo, sino a la población civil, sobre todo a los niños; en los arsenales de los países hay miles de millones de submuniciones; las municiones de racimo son potencialmente mucho más destructivas que las minas antipersona; esto es urgente, hay que evitar otra crisis humanitaria; *Just do it*; no bastan mejoras técnicas para acabar con el problema; se trata de un problema humanitario y para el desarrollo; su uso es contrario al derecho internacional humanitario. Véase Alcalde (2007c).

Es necesario destacar la importancia de los acontecimientos del Líbano, que han acelerado el proceso de negociación sobre las municiones de racimo.¹⁶⁵ Así pues, paradójicamente, el bombardeo tuvo algunos aspectos positivos colaterales. Además, la respuesta de los medios de comunicación fue muy intensa y se centró en las dificultades de las labores de limpieza y desminado de la zona y en los problemas socioeconómicos que conlleva la presencia de artefactos sin explotar para las comunidades de las zonas afectadas.¹⁶⁶

Entre los firmantes de la Declaración de Oslo estaban la mitad de los productores del mundo (34), un tercio de los que almacenaban municiones de racimo, 6 países que las utilizan o las han utilizado, 6 países afectados y 7 países que no pertenecen a la CAI.

La declaración aprobada es un texto deliberadamente ambiguo y abierto a distintas interpretaciones. En primer lugar, en ella se especifica que sólo se prohibirán las municiones de racimo que producen “daños humanitarios inaceptables”. Algunos países, como México y el Líbano, consideran que todas las producen. Para otros estados, como Alemania y el Reino Unido, sólo debería prohibirse una pequeña proporción del total. El segundo punto hace referencia a la posibilidad de tratar paralelamente este tema en el contexto de la CAI,¹⁶⁷ y el tercero, a la delimitación temporal del proceso, ya que, a pesar de que en el texto se afirma que habrá un nuevo tratado en el 2008, países como Alemania, Suiza y Canadá interpretaron esta frase como un “objetivo ambicioso”, pero no como un dato para tener un documento legalmente vinculante.

Los países que lideran conjuntamente el proceso e intentan fortalecer los textos surgidos de conferencias como la de Oslo son, además de Noruega, Austria, Bélgica, Costa Rica, Irlanda, México, Nueva Zelanda y el Perú. Hay que destacar la propuesta de Costa Rica de convertir América Central en una zona libre de municiones de racimo. Por otra parte, los partidarios del Proceso de Oslo consideraron un éxito importante la respuesta positiva de países que en el ámbito de la CAI habían mostrado posturas contrarias a un proceso alternativo, como Canadá, el Reino Unido, Francia, Italia, Alemania y Suiza. Es probable que esto facilitase el voto a favor de otros países con preferencias menos definidas.¹⁶⁸

Por otra parte, es preciso destacar la existencia en este proceso de importantes aliados de la CMC entre los actores gubernamentales de otros ámbitos, el CICR y diversos departamentos de la ONU. En Oslo, la presencia de ONG que formaban parte de otras redes y procesos, como el del futuro TCA,

165. En este sentido, Jody Williams empezó una parte de su discurso del día 21 de febrero en Oslo agradeciendo irónicamente su uso por parte de Israel: “Gracias, Israel”.

166. Uno de los datos más citados era que, seis meses después del alto el fuego en el Líbano, como mínimo 200 civiles habían muerto o habían resultado heridos por submuniciones de bombas de racimo sin explotar. Por ejemplo, algunos artículos aparecidos en la prensa internacional durante la semana del 8 al 14 de enero de 2007 fueron los siguientes: “Norway to Help Serbia Remove NATO Cluster Bombs”, Serbianna.com (Serbia), 10/01/2007; “Huge Bomb Disposal Task Lies Ahead”, Gisbone Herald (Nueva Zelanda), 11/01/2007; “De-mining Official Expects South to be Clear of Cluster Bombs by Year’s End”, The Daily Star (Líbano), 11/01/2007; “Both Hizbullah and Israel ‘Broke Laws of War’”, The Daily Star (Líbano), 11/01/2007; “ATFL Campaign to Ban Cluster Bombs Endorsed by Ralph Nader”, PRNewswire-USNewswire (Estados Unidos); “Lebanese Ban Political Talk to Get Back to Work”, Sunday Telegraph (Reino Unido), 14/01/2007. Por otra parte, el coordinador de la CMC, Thomas Nash, señalaba el notable incremento de visitas al sitio web de la coalición www.stopclustermunitions.org como consecuencia de la crisis del Líbano (Nash, 2006: 40).

167. De hecho, una serie de países que votaron positivamente manifestaron que entendían que el punto segundo de la declaración se refería explícitamente a la CAI. Entre otros, se pueden destacar Alemania, Francia, los Países Bajos, Italia, Letonia, el Reino Unido y Suiza. España no lo mencionó cuando expresó su voto, pero durante la primera intervención se había manifestado de forma similar.

168. Para explicar los cambios de posición de algunos países hay que entender que los estados no son entidades unitarias y herméticas, sino que suelen esconder opiniones e intereses diversos, y frecuentes tensiones entre los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores (si los hay), sobre todo con el Ministerio por el Desarrollo Internacional. Por ejemplo, el Reino Unido firmó la declaración de la Conferencia de Oslo, pero aún apuesta por tratar el tema en el contexto de la CAI, una situación que recordó el secretario de estado para el Desarrollo Internacional en noviembre de 2006: “Es difícil ver cómo podemos mantener una posición tan preeminente contra las minas antipersona y, al mismo tiempo, seguir manteniendo que el uso de las municiones de racimo es aceptable”. El 19 de marzo de 2007, el Reino Unido anunció la prohibición de las municiones de racimo “no inteligentes”, es decir, sin mecanismos de autodestrucción.

fue esencial para influir en algunos gobiernos, como en el caso del Reino Unido.¹⁶⁹ Por otro lado, el CICR ha recordado regularmente las preocupaciones humanitarias derivadas de las municiones de racimo desde el informe sobre Kosovo que publicó en el año 2000, y plasmó su compromiso en abril del 2007 en la organización de una reunión de expertos en Suiza para debatir sobre la utilidad militar de este tipo de armamento. Por último, algunas agencias de la ONU, como la UNICEF, el UNMAS, el PNUD y la OCHA, firmaron en el 2003 una declaración en la que pedían una moratoria en el uso de las municiones de racimo. También el antiguo secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha hecho varias declaraciones en las que hacía hincapié en el problema humanitario y pedía a los estados que incluyeran este tema en la agenda de asuntos prioritarios para la CAI.

La ICBL adquiere protagonismo

Por primera vez, la Campaña Internacional para la ICBL ha decidido implicarse a fondo en un asunto distinto de las minas, y ha aportado la legitimidad que le otorgan el tratado antiminas y el premio Nobel de la paz ante los gobiernos, las instituciones internacionales, la opinión pública y las propias ONG del sector. Jody Williams, líder histórica de la ICBL y correceptora del premio Nobel de la paz en 1997, estuvo en Oslo y en Lima, y también estuvieron allí muchos antiguos miembros de esta red.¹⁷⁰ La credibilidad que aportan personas como la propia Williams o Stephen Goose, jefe del Área de Desarme de Human Rights Watch y persona clave en el Proceso de Ottawa, se refleja en la manera en que se presentó en Oslo: “el mito, la leyenda viva” del movimiento.

Algunas de las organizaciones claves de la ICBL ya se habían implicado en la CMC, como Handicap International y Human Rights Watch, pero la decisión de la ICBL de integrarse en el Comité Directivo es más reciente. Se trata de una decisión hasta cierto punto oportunista, que muchos consideran que llegó tarde, pero que tuvo que superar la oposición de algunos dentro de la ICBL que temían que se perdiera “la concentración en el tema de las minas”.¹⁷¹

La ICBL mostró su apoyo cuando el proceso ya estaba en marcha, y sus posibilidades de éxito eran, por tanto, mayores, es decir, una vez que Noruega había declarado, al final de la Conferencia de Revisión de la CAI (noviembre del 2006), su intención de organizar la Conferencia de Oslo de febrero de 2007. La ICBL no participó como tal en el proceso de creación de la CMC y no decidió hasta diciembre de 2006 formar parte activa de la CMC.¹⁷² El resultado es que ha aumentado notablemente la presencia de la CMC en los medios de comunicación, su legitimidad y sus relaciones con distintos sectores de la sociedad y de la política internacional. Por ejemplo, seis de los países presentes en la Conferencia de Oslo no forman parte de la CAI, pero mantienen estrechos vínculos con la ICBL. Además, la ICBL tiene la experiencia de haber pasado por un proceso parecido una década antes.¹⁷³

169. El Reino Unido argumentaba que era necesario un consenso en el tema de las definiciones para poder iniciar el proceso, una postura contraria a la que había manifestado tan sólo unas semanas antes respecto al comercio de armas. En palabras de Richard Moyes, de Landmine Action: “El tratado contra el comercio de armas fue importante esta vez. Sobre todo porque el Reino Unido utilizaba argumentos contrarios a los que había utilizado en aquel foro. Oxfam y Amnistía Internacional estaban con nosotros y se lo pudieron recordar a los diplomáticos británicos. A pesar de que hasta Oslo no se habían implicado demasiado en este tipo de reuniones, su perspectiva más amplia (y algunas relaciones personales) nos resultaron muy útiles. También gente del UNIDIR recordó la paradoja de la posición británica en su intervención”. Entrevista a Richard Moyes, el 22 de febrero en Oslo.

170. Jody Williams es también la fundadora de la iniciativa de varias mujeres galardonadas con el premio Nobel de la paz y que el 15 de noviembre de 2006 hicieron un llamamiento a los gobiernos para que empezasen a trabajar en un nuevo tratado internacional sobre municiones de racimo. El resto del grupo está formado por Shirin Ebadi, Wangari Maathai, Rigoberta Menchú Tum, Betty Williams y Mairead Corrigan Maguire.

171. Entrevista a David Atwood, Ginebra, febrero de 2007. En este sentido, “algunas ONG dentro de la ICBL no entendían cómo se apostaba por esto sin empezar a abrir camino con las minas antitanque. Hubo una especie de polémica entre la gente que decía: ‘¿Por qué os metéis en esto ahora si aún no hemos resuelto el tema de las minas?’” (entrevista a Maria Josep Parés, Barcelona, abril del 2007).

172. Entrevista a Kasia Derlicka, coordinadora de campañas de la ICBL y del tema de las municiones de racimo, 23 de febrero, en Oslo. En el texto concreto de la declaración se dice: “La ICBL decide aprobar activamente el proceso internacional para prohibir las municiones de racimo; además, la ICBL entra a formar parte del Comité Directivo de la CMC”.

173. También las ONG que trabajaban en el tema de las minas tuvieron que tratar y superar conflictos personales y de objetivos (hay que recordar que el tratado final sólo prohíbe las minas terrestres antipersona).

La reacción de los partidarios del Proceso de Oslo a la implicación de la ICBL ha sido limitadamente positiva –“Más vale tarde que nunca” o “Independientemente de sus motivaciones, su participación nos resulta de gran ayuda”–, a sabiendas de que el retraso en esta implicación ha podido restar parte de la credibilidad o “autoridad moral” que tradicionalmente había constituido el principal valor de la sociedad civil en este tipo de negociaciones. De hecho, a menudo se ha criticado a la ICBL por un exceso de celo o, incluso, una cierta arrogancia respecto al fabuloso éxito que cosechó con la firma del Tratado de Ottawa. Así, a veces se ha afirmado que los participantes en la red antiminas quizás podrían haber sido más generosos a la hora de compartir sus experiencias con otras redes hermanas, como recientemente ha reconocido la propia Jody Williams.¹⁷⁴

En cualquier caso, la ICBL no es una ONG más. Se trata de una entidad ganadora del premio Nobel de la paz, con una legitimidad y un respeto únicos a nivel gubernamental. Por tanto, hay que entender su papel como capital simbólico. En palabras de Maria Josep Parés: “La ICBL debe tener un papel distinto del que tenemos las otras ONG. La ICBL debe hacer cosas en momentos claves, no desgastarse en cosas pequeñas, sólo en ciertos momentos de apoyo simbólico”.¹⁷⁵

Igual que la ICBL, otras organizaciones como el Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario han variado sus objetivos. Así, a pesar de que este centro se creó para tratar los asuntos derivados de las minas antipersona, hoy en día han integrado otros temas en su misión, en particular, las bombas de racimo.¹⁷⁶

Tras la Conferencia de Oslo, los objetivos de la CMC se centran en asegurar que el tratado tome la forma de una prohibición y no de una restricción, y que las municiones de dispersión con mecanismos de autodestrucción no queden excluidas del texto legal. Por otra parte, el grupo de cuarenta y seis países se está ampliando para integrar más, particularmente de las regiones afectadas, a la vez que se presiona a los estados firmantes de la Declaración de Oslo –sobre todo estados claves, como el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia– a fin de que tomen medidas concretas a escala nacional para renunciar a este tipo de armamento mediante una prohibición o, como mínimo, una moratoria. Éste ha sido el principal objetivo de la última reunión de la iniciativa noruega en Lima a finales de mayo del 2007, junto con la obtención del apoyo de todos los países de la región de América del Sur y Central.

Justo antes de la reunión de Lima hubo una reunión de expertos durante el mes de abril en Suiza, organizada por el CICR, en la que se discutieron varios aspectos sobre la utilidad militar de este tipo de arma.¹⁷⁷ En aquella reunión parece que los que argumentaban a favor de las municiones de racimo no tenían preparado un material riguroso suficiente y, por tanto, no consiguieron presentar el caso de forma convincente. Esto significa que los que sienten la responsabilidad de defender sus argumentos son los partidarios de este tipo de arma, lo que se ha interpretado desde organizaciones como Landmine Action y la propia CMC como el principal resultado de todo el proceso hasta hoy en día. En este sentido, las soluciones aportadas como contrapropuesta a la posición de las ONG no se basan en un análisis o investigación sólidos. Por ejemplo, Alemania argumentaba, en su propuesta a la CAI, que las municiones con un nivel de error de más del 1% se deberían considerar peligrosas, sin fundamentar la cifra en ningún análisis científico que hubiera llegado a la conclusión de que ése era el nivel ideal y no el 2% o el 0,5%, o que las submuniciones no peligrosas, si es que hay alguna que no lo sea, eran realmente aceptables.¹⁷⁸

174. Esta reflexión la hace en un libro que se publicará próximamente, coordinado por la propia Jody Williams, en el que se revisa lo que significó el Tratado de Ottawa con la perspectiva que da el tiempo, una década más tarde de que se firmase.

175. Entrevista a Maria Josep Parés, Barcelona, abril de 2007.

176. Entrevista a Davide Orifici, del Centro Internacional de Ginebra para el Desminado Humanitario, Ginebra, abril del 2007.

177. El informe de la reunión celebrada entre el 18 y el 20 de abril en Montreux, Suiza, lleva el título *Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions* y está disponible en http://www.stopclustermunitions.org/files/ICRC_experts%20meeting%20report.pdf.

178. Comunicación por correo electrónico con Richard Moyes, Policy & Research Manager, Landmine Action, 11 de junio de 2007.

La evolución del Proceso de Oslo prevé un resultado positivo para las ONG agrupadas en la CMC y para los países que lideran el proceso. Cada vez hay más estados que se adhieren al texto aprobado en Oslo. No obstante, las negociaciones encaminadas a conseguir un documento legalmente vinculante aún han de determinar qué es exactamente lo que se prohibirá, qué es lo que se restringirá y qué es lo que se permitirá. Las próximas reuniones en varios lugares del planeta, y, particularmente, la de Viena de diciembre del 2007 y la de Dublín de principios del 2008, deberían aclarar estas cuestiones.

5.4. En clave más cercana

A escala estatal, la sección española de Greenpeace lanzó una campaña para prohibir las bombas de racimo en España en diciembre del 2006 que tuvo cierta repercusión en los medios de comunicación. En clave catalana, el Movimiento por la Paz es miembro fundador de la CMC y la Fundación por la Paz es miembro desde abril del 2007. Representantes de estas dos entidades asistieron a la reunión de Oslo y mantuvieron una relación cordial con los diplomáticos españoles. Coincidiendo con la reunión de Lima, la Fundación por la Paz inició una ciberacción en la que los ciudadanos y las ciudadanas podían solicitar al Gobierno español que, de acuerdo con la declaración firmada en Oslo, prohibiese el uso, la fabricación y el almacenamiento de las bombas de dispersión.¹⁷⁹ Recientemente, cinco organizaciones de la sociedad civil han decidido aunar esfuerzos para trabajar de forma conjunta por la prohibición de estas bombas, y una delegación de estas organizaciones participará en la Conferencia de Viena, en diciembre del 2007. Se trata de Greenpeace, la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado, el Movimiento por la Paz, Justícia i Pau y la Fundación por la Paz.¹⁸⁰

Hasta ahora, España no ha sido consecuente con su postura a escala internacional. Así, aunque participó en la primera reunión de Oslo y en la siguiente de Lima, el espíritu de la iniciativa noruega no se refleja en la legislación nacional. Mientras no se concreta el acuerdo internacional, las ONG españolas piden que el Gobierno anuncie una moratoria total en el uso de este tipo de arma, y se una así a países como Bélgica, Austria, Suecia, Noruega, Bosnia-Herzegovina y Camboya. En este sentido, es preciso destacar que en el contexto del último debate acerca de la futura ley sobre el comercio de armas en el Estado español se propuso que se modificase la Ley antiminas española para prohibir también las municiones de racimo.¹⁸¹

6. CONCLUSIONES: EFECTOS DE LAS CAMPAÑAS DE DESARME Y POSIBLES SINERGIAS

Este estudio no pretende ser exhaustivo. Al contrario, nos hemos centrado deliberadamente en cuatro casos internacionales escogidos por su relevancia, por sus similitudes y por su utilidad desde el punto de vista comparativo.¹⁸²

179. http://www.fundacioperlapau.org/campanyes/dispersio/ciberaccio_dispersio.php

180. El manifiesto Digamos no a las bombas de dispersión, que se presentó públicamente el Día Internacional contra las Bombas de Dispersión (5 de noviembre), está disponible en los sitios web de estas entidades

181. Esta propuesta fue presentada por el representante de Convergència i Unió. Véase http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_255.PDF

182. Otras iniciativas locales y estatales por la paz y los derechos humanos (que tienen un sitio web actualizado) son las siguientes: Campaña de Objeción Fiscal al Gasto Militar (<http://www.solidaries.org/ofiscal>); campaña Por la Paz ¡No a la Investigación Militar! (<http://www.prouinvestigaciomilitar.org>); campaña Barcelona por Palestina (<http://www.barcelonaxpalestina.org>); campaña Boicot Preventivo (<http://www.boicotpreventiu.org>); Mesa Catalana por la Paz y los Derechos humanos en Colombia (<http://www.taulacolombia.org>); Tarragona, Patrimonio de la Paz (<http://www.tinet.org/~tgnapau>); plataforma Aturem la Guerra (<http://www.aturemlaguerra.org>); campaña La Guerra No Es un Juego, para que el ejército y cualquier cuerpo armado desaparezcan de Juvenalia y del resto de las ferias infantiles (<http://laguerranoesunjuego.blogspot.com>).

El análisis de estas iniciativas de desarme planteadas por la sociedad civil permite hacer algunas reflexiones en torno al concepto de éxito aplicado a la nueva diplomacia. En primer lugar, y asumiendo que todas son a la vez éxitos y fracasos, se puede aventurar que, sin la presión de las ONG a través de las campañas que han llevado a cabo las coaliciones analizadas, estos tratados de desarme y derechos humanos no habrían sido posibles o, como mínimo, no habrían tenido lugar con la profundidad y la rapidez con que lo han hecho. Por tanto, es innegable que han tenido un cierto nivel de éxito. En otras palabras, la influencia de las organizaciones de la sociedad civil puede ser realmente eficaz si se dan una serie de condiciones que incluyen unas reglas del juego dinámicas y un liderazgo sólido y creíble por los países aliados dispuestos a dedicar recursos y organización a una cuestión que tenga efectos humanitarios.¹⁸³ Además, las coaliciones de ONG más eficaces han sabido aprovechar mejor los distintos niveles y contextos favorables a la acción colectiva, y también combinar adecuadamente sus recursos (entre los que están la investigación, la experiencia, los miembros de base y el uso de los medios de comunicación); las estrategias (tanto de presión política como de protesta, pero también procesos comunicativos como el encuadramiento del problema y el avergonzamiento de los gobernantes irresponsables); una organización flexible, y las capacidades de los aliados internacionales. Por último, hay que reconocer la existencia, en determinados momentos, de acontecimientos que han facilitado el trabajo, como los cambios de gobierno en Francia e Inglaterra durante el proceso de las minas ligeras, o el lanzamiento masivo de bombas de dispersión por parte de Israel durante la crisis del Líbano en verano de 2006.

A pesar de todo, lo que se pretende, desde el movimiento por la paz y los derechos humanos es mejorar la situación sobre el terreno. Así pues, desde el punto de vista de las ONG, el éxito viene definido por la implementación de los tratados. Por tanto, son necesarias otras valoraciones más allá de la firma del texto. El problema, en este sentido, es que resulta difícil afirmar si la situación es mejor que antes de que se llevase a cabo la campaña. Por ejemplo, en el caso de los derechos humanos hay información muy concreta y sofisticada, pero es complicado comparar situaciones, como si una persona ha sido muy o poco torturada, etc. Por consiguiente, es difícil globalmente poder concluir que, gracias a las ONG y las campañas como las que aquí se han estudiado, el mundo está mejor que hace veinte años, aunque sí se puede argumentar que sin ellas la situación actual sería peor. En cualquier caso, y desde el punto de vista analítico, la clave para evaluar si una campaña ha sido eficaz no es tanto definir nuestros parámetros en función del objetivo final (por ejemplo, que no haya más niños soldados en el mundo) como en función del éxito en cuestiones mucho más concretas, como la introducción de un nuevo instrumento internacional que permita mejorar la lucha legal en este tema.

Otra reflexión está relacionada con la contextualización temporal del éxito o de los efectos de una campaña, a menudo difíciles de interpretar. Por ejemplo, la ICBL esperaba obtener inicialmente una prohibición completa de las minas terrestres en la Conferencia de Revisión de la CAI de 1995. Aunque no se consiguió esta prohibición, surgió un grupo de estados con voluntad de liderar un nuevo proceso que finalmente fue muy efectivo. Así, la Conferencia de Revisión se puede entender como un fracaso, pero a la vez como un paso necesario hacia el tratado antiminas. ¿Se ha vuelto a dar esta tendencia en otras campañas? En el caso de las municiones de racimo, tuvo lugar un proceso muy parecido tras el fracaso de una nueva Conferencia de Revisión de la CAI en noviembre de 2006, que representó un nuevo impulso para el futuro acuerdo, que se confirmó en la Conferencia de Oslo de febrero de 2007.¹⁸⁴ Pero incluso el proceso de las armas ligeras y el futuro Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA) se pueden interpretar desde esta perspectiva. De hecho, el resultado positivo de la resolución aprobada a finales del 2006 en la ONU a favor

183. Se pueden encontrar listas con recomendaciones concretas para que las ONG aumenten su influencia política en Arts, 1998; Fisas, 1998; Luz, 2006.

184. De hecho, se argumentó que quizás el resultado óptimo de la Conferencia de Revisión de la CAI era un claro fracaso, que ofrecería la posibilidad de relanzar nuevos esfuerzos para tratar el tema fuera de las salas de conferencias de la ONU (Nash, 2006: 42). También se escuchó varias veces una idea semejante durante la Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras, en el verano de 2006.

del TCA se basa, al menos parcialmente, en el fracaso previo que significó la Conferencia de Revisión del Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras que se celebró en verano de 2006. En este sentido, del análisis de los casos estudiados se desprende que es necesario sofisticar los conceptos teóricos de este campo.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la concepción de éxito para los activistas se relaciona con la implementación del derecho internacional, el hecho de conseguir un tratado no pone fin necesariamente a la campaña internacional, sino que a menudo la transforma, ya que crea nuevos objetivos y modifica su estructura. Buenos ejemplos de ello son el caso de la ICBL y su renovado interés en el tema de las bombas de dispersión, la ampliación del contenido del tratado a los actores no estatales y los esfuerzos continuos para crear un instrumento de verificación del tratado.

Se ha visto la importancia de las alianzas entre distintas entidades con objetivos comunes y dinámicas muy diferentes. En el caso de los niños soldado, algunos de los principales miembros de la coalición internacional son organizaciones de desarrollo a las que, por su presencia en el terreno, no les resulta fácil ni interesante hacer públicos datos que podrían poner en peligro sus actividades en algunos países. La coalición internacional, coordinada en gran parte por organizaciones de derechos humanos, tiene un papel fundamental en el sentido de que estos datos llegan a la opinión pública.

Pero, además de la colaboración entre ONG de distintos ámbitos dentro de la misma coalición, un tema aún poco tratado son las potencialidades de las sinergias entre diferentes redes que trabajan en temas interrelacionados; dicho de otro modo: se echa en falta, tanto en el ámbito español como en el internacional, una coordinación efectiva entre campañas con objetivos comunes. Por ejemplo, intercambios regulares de información, participación en actos conjuntos o intercambios de estrategias efectivas. Para conseguirlo, es preciso superar recelos y actitudes defensivas. En este estudio se han citado varios ejemplos que deberían entenderse como modelo de buenas prácticas, y también se han identificado espacios potenciales de colaboración.

En este sentido, personas que han tenido responsabilidades en algunas de las campañas analizadas afirman que la colaboración entre las diversas redes tendría efectos positivos en distintos ámbitos.¹⁸⁵ Hay que destacar un esfuerzo único para facilitar la cooperación entre representantes de estas campañas. En el año 2002, Kate Buchanan (del Centro para el Diálogo Humanitario); Don Huberts (autor de un estudio muy influyente sobre la campaña de las minas y sus potencialidades), y David Atwood (de los cuáqueros) organizaron una reunión de tres días en Ginebra entre los líderes de la ICBL, la CSC, la IANSA, la red de ONG para la Corte Penal Internacional y las ONG agrupadas en el Proceso de Kimberley sobre el conflicto de los diamantes. A pesar de que los organizadores detectaron un exceso de recelo y desconfianza entre los participantes, una de las principales consecuencias de esa reunión se reflejó en el llamado Proceso de Kimberley. De hecho, “una gran parte del trabajo sobre el conflicto de los diamantes salió de aquella reunión”.¹⁸⁶

Este tipo de cooperación es fundamental a la hora de dialogar con los diplomáticos, que suelen ser los mismos en distintas negociaciones de un mismo sector, como en el caso del desarme. En la negociación sobre la regulación de las municiones de racimo se pudieron observar efectos concretos de esta idea. Así, durante la Conferencia de Oslo, en febrero de 2007, la colaboración de ONG que habitualmente trabajan en otros ámbitos, como las armas ligeras, los derechos humanos o el desarrollo, dio sus frutos a la hora de influir en algunos gobiernos, como el del Reino Unido. Como se ha visto en las páginas precedentes, la presencia de miembros de Oxfam, Amnistía Internacional y el UNIDIR en Oslo permitió recordar al Reino Unido que mantenía en Oslo

185. Véase Atwood, 2002 y 2006. También las dos entrevistas del autor a D. Atwood en julio de 2006, en Nueva York, y en febrero de 2007, en Ginebra.

186. Entrevista a David Atwood en febrero de 2007, en Ginebra.

una postura totalmente opuesta a la que sólo unas semanas antes había mostrado con motivo de la resolución de la ONU a favor del futuro Tratado sobre el Comercio de Armas.

Por otra parte, los discursos y los enfoques de los gobiernos están cambiando, y una buena parte de los gobiernos y de las agencias de la ONU empiezan a entender muchos de estos temas como parte del mismo tipo de problema. Al mismo tiempo, algunas organizaciones sobre el terreno intentan ampliar sus objetivos iniciales para poder optar a la financiación de los donantes internacionales. La realidad es que muchas de las secciones nacionales de la ICBL son también miembros de la IANSA, y algunas también lo son de la CMC y de la CSC, especialmente en los países afectados. Así pues, las mismas personas llevan a cabo en el terreno una labor de presión política en temas en los que internacionalmente no existe ningún mecanismo de coordinación.

En España, un buen ejemplo de ello han sido las campañas por la transparencia del comercio de armas y contra las minas antipersona, que, realizadas a la vez y por los mismos autores, permitieron sumar esfuerzos y reducir costes con resultados bastante positivos.¹⁸⁷

También los tratados sobre un cierto tema pueden tener consecuencias en otras cuestiones. Así, a pesar de que la firma y la ratificación de un instrumento legal no siempre van acompañadas del necesario proceso de implementación para ponerlo en práctica (como se ha visto, por ejemplo, en el caso de los niños soldado), sí es cierto que la firma de un tratado favorece la obligación de rendir cuentas (*accountability*) de los gobiernos, lo que se puede hacer de forma transversal entre campañas; en otras palabras: el hecho de mencionar un tratado que se ha firmado y ratificado facilita la labor de campaña y de *lobby* a otros países.

En este sentido, se puede destacar la relación entre el tema de los niños soldado y el del comercio de armas. Uno de los efectos positivos que tiene el hecho de que un estado haya firmado el Protocolo Opcional contra el uso de los niños soldado (aunque no necesariamente lo cumpla) es que se puede presionar a otros gobiernos para que no envíen armas a ese estado. Por ejemplo, se le podría decir a un gobierno: “Haced el favor de no enviar armas a Ruanda, porque Ruanda ha firmado el tratado sobre los niños soldado y no lo está cumpliendo”. Obviamente, aunque el estado en cuestión no haya firmado el tratado se puede hablar igualmente con el gobierno, pero el riesgo de recibir una respuesta del tipo “Si este país no ha firmado... el país es libre de firmar o no; por tanto, no es nuestro problema” es mucho más elevado. Si el éxito de una campaña tiene efectos positivos en otras campañas del mismo sector, habría que pensar en diseñar estrategias que favoreciesen la cooperación de redes con objetivos relacionados. La reciente decisión de la organización del Llamamiento de Ginebra de ampliar su tarea con los actores armados no estatales para añadir compromisos de no utilización de niños soldado en las declaraciones que firmaban sobre las minas antipersona representa un modelo de buenas prácticas que debería estudiarse más a fondo.

Un buen ejemplo que encontramos en el Estado español es la Coalición Española para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas Soldado y la sección española de la campaña Armas bajo Control. Así, aunque sólo en casos puntuales, ha habido contactos para investigar la relación entre la proliferación de armas ligeras y la existencia de niños soldado. Es probable que el hecho de que organizaciones como Amnistía Internacional formen parte de ambas redes haya facilitado la relación y los intercambios de puntos de vista. Hay que entender esta presencia como un activo que podrían aprovechar las dos redes.

Por último, hay que destacar la importancia de la participación de ONG españolas en este tipo de redes. Por una parte, porque tienen una experiencia adquirida durante las últimas décadas que puede ser muy relevante para sociedades civiles más recientes, como las de los países de la Europa del

187. “El hecho de que las ONG de la campaña por la transparencia se implicasen igualmente en la de las minas generó algunas situaciones de confusión, pero una gran parte de las gestiones políticas y de negociación parlamentaria se hicieron a la vez, y las llevaron a cabo las mismas personas, de modo que en cualquier gestión sobre transparencia se aprovechaba para avanzar en el tema de las minas, y al revés. Esto dio buenos resultados y permitió avanzar rápidamente en ambos temas” (Fisas, 1998: 18-19).

Este, y por otra, porque pueden equilibrar el frecuente dominio anglosajón en las coaliciones internacionales y ayudar a establecer puentes con las organizaciones de América Latina. El caso del Movimiento por la Paz, que facilitó la relación de la ICBL con Colombia, es paradigmático en este sentido. Los esfuerzos que se han hecho en los últimos tiempos desde la Fundación por la Paz para dar voz a las organizaciones del Sur también se pueden interpretar dentro de una tendencia creciente de las entidades catalanas a incrementar su influencia en las redes internacionales de desarme.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFREDSON, LISA (2001): *Sexual Exploitation of Child Soldiers: an exploration and analysis of global dimensions and trends*. Londres: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers.

ALCALDE, JAVIER (2006a): "Las armas ligeras siguen sin control: el fracaso de la conferencia de revisión de la ONU", ARI Real Instituto Elcano 82/2006.

ALCALDE, JAVIER (2006b): "El tratado sobre comercio de armas... ¿un poco más cerca?" ARI Real Instituto Elcano 122/2006.

ALCALDE, JAVIER (2007a): "España y las bombas de racimo", en *Gobernabilidad y Seguridad Sostenible*, 32.

ALCALDE, JAVIER (2007b): "El comercio de armas en España", en *Revista de Política Exterior*, 119, septiembre-octubre.

ALCALDE, JAVIER (2007c): "¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional", documento de trabajo, Real Instituto Elcano 15/2007.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, GREENPEACE E INTERMÓN OXFAM (2007): *Comercio de armas en España: una ley con agujeros*. Febrero de 2007.

ANDERSON, KENNETH (2000): "The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organisations and the Idea of International Civil Society", en *European Journal of International Law*, vol. 11, 1, p. 91-120.

ANHEIER, H., MARLIER GLASIUS Y MARY KALDOR (2001): "Introducing Global Civil Society", en Helmut Anheier, Marlier Glasius y Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society Yearbook 2001*. Oxford: Oxford University Press.

ANNAN, KOFI (2004): *Promotion and protection of the rights of children - Comprehensive assessment the United Nations system response to children affected by armed conflict*. Ginebra: UN Report of the Secretary-General.

ARTS, BAS (1998): *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht: International Books.

ATWOOD, D. (2006): "NGOs and multilateral disarmament diplomacy: limits and possibilities", en Borrie, J. y Rondin, V. *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, UNIDIR, p. 33-54.

ATWOOD, D. (2002): "NGOs as Partners: Assessing the Impact, Recognizing the Potential", en *Disarmament Forum*, 1, p. 5-14.

ATWOOD, D. (1997): "Mobilizing Around the United Nations Special Session on Disarmament", en *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, (ed.) Smith, C. Chatfield, y R. Pagnucco. Syracuse: Syracuse University Press, p. 141-158.

ATWOOD, DAVID C. (1999): "Implementing Ottawa: Continuity and change in the roles of NGOs", en *Forum du desarmement*, 4, p. 19-32.

- AXWORTHY, LLOYD (1998): "Towards a New Multilateralism", en Cameron *et al.* *To Walk Without Fear: The Global Movement to ban Landmines*, Oxford University Press, p. 448-459.
- BECKER, JO (2004): "Children as Weapons of War", en *Human Rights Watch World Report 2004*.
- BEHRINGER, RONALD M. (2005): "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda", en *Cooperation and Conflict*, 40 (3): 305-342.
- BORRIE, JOHN Y VANESSA MARTIN RADIN, eds. (2006): *Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations*, Ginebra: UNIDIR.
- BORRIE, JOHN Y VANESSA MARTIN RADIN, eds. (2005): *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Ginebra: UNIDIR.
- BORRIE, JOHN Y VANESSA MARTIN RADIN, eds. (2004): *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*, Ginebra: UNIDIR.
- BORRIE, JOHN Y ROSY CAVE (2006): "The Humanitarian Effects of Cluster Munitions: Why Should We Worry?", en *Disarmament Forum*, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 5-14.
- BORRIE, JOHN (2005): "Rethinking Multilateral Negotiations: Disarmament as humanitarian action", en John Borrie y Martin Radin (2005): Capítulo 1.
- BOUCHARD, C. Y ALCALDE, J. (2007): "An Evolving Coalition. The Role of NGOs and the EU at the 2006 UN Review Conference on Small Arms and Light Weapons". Paper presented at the *EUSA Tenth Biennial International Conference*. Montreal, Canadá, 17-19 de mayo de 2007.
- BOUTROS GHALI, BOUTROS (1992): *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. UN Document A/47/277 - S/24111.
- BOUTROS GHALI, BOUTROS (1994): "The Landmine Crisis: A Humanitarian Disaster", en *Foreign Affairs*, 73, n.º 5 (septiembre/octubre 1994), p. 8-13.
- BRETT, RACHEL (2002a): *Juvenile Justice, Counter-terrorism and Children*. Ginebra: UNIDIR.
- BRETT, RACHEL (2002b): *Girl Soldiers: Challenging the Assumptions*. Ginebra: Quaker United Nations Office.
- BRETT, RACHEL E IRMA SPECHT (2005): *Jóvenes soldados y combatientes. ¿Por qué van a luchar?* Organización Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo y Comité Andino de Servicios.
- BRINKERT, KERRY (2003): "The Convention Banning Anti-personnel Mines: Applying the lessons of Ottawa's past in order to meet the challenges of Ottawa's future", en *Third World Quarterly*, 24(5), octubre 2003, p. 781-793.
- BRYANT, KEVIN (2006), "Cluster Munitions and their Submunitions – A Personal View", en *Disarmament Forum*, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 45-50.
- CAHILL, KEVIN M. (ed.) (1995): *Clearing the Fields: Solutions to the Global Land Mines Crisis*, Nueva York: Basic Books y The Council on Foreign Relations.
- CAMERON, MAXWELL A., ROBERT J. LAWSON Y BRIAN W. TOMLIN, eds. (1998). *To Walk Without Fear. The Global Movement to Ban Landmines*. Oxford: Oxford University Press.
- CAMERON, MAXWELL A. (1998): "Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model", en Cameron *et al.* *To Walk Without Fear: The Global Movement to ban Landmines*, Oxford University Press, p. 424-447.
- CANADIAN FOREIGN AFFAIRS DEPARTMENT (2001): "Archive of Speeches and Proceedings of the Convention Signing Conference and Mine Action Forum", Ottawa, Canada - 2-4 December 1997", en *The Ottawa Process and Regional Conference Documents*.

- CARAMÉS, ALBERT (2006): "El comercio de armas en España: ¿ley de mínimos o de máximos?", en *Papeles de cuestiones internacionales*, 94, p. 79-86.
- CAVE, ROSY (2006): "Disarmament as Humanitarian Action? Comparing Negotiations on Anti-Personnel Mines and Explosive Remnants of War", en J. Borrie y V. Martin Randin (eds), *Disarmament as Humanitarian Action: From Perspective to Practice*, Ginebra, UNIDIR.
- CHALIAND GÉRARD (2001): "A Global Look at Non-state Armed Actors", en *Engaging Non-state Actors in a Landmine Ban*, full conference proceedings. Ginebra 24-25 marzo 2000.
- CICR (1996): *Anti-Personnel Landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-Personnel Mines*. Ginebra.
- CICR (1995): *Landmines Must Be Stopped, The Worldwide Epidemic of Landmine Injuries, The ICRC's Health Oriented Approach*, Ginebra. Septiembre 1995.
- CLUSTER MUNITIONS COALITION (2007): "Oslo Report and Next Steps", disponible en: <http://www.stopclustermunitions.org/news.asp?id=53>
- COHEN, R. Y RAI, S. (eds.) (2000): *Global Social Movements*. Londres: The Athlone Press.
- Collins, Robin (2006): "Tied Campaigns: Cluster Munitions, Explosive Remnants of War and Anti-Personnel Landmines", en *Journal of Mine Action*, n.º 10, 1. Agosto.
- COOPER, ANDREW F., RICHARD A. HIGGOTT Y KIM RICHARD NOSSAL (1993): *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- CSC (2001): *Global Report 2001*. Londres: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers.
- CSC (2004): *Global Report 2004*. Londres: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers.
- CSC/UNICEF (2003): *Guide to the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict*. UNICEF/Coalition to Stop the Use of Child Soldiers
- DELLA PORTA, DONATELLA.; HANSPETER KRIESI Y DIETER RUCHT (eds.) (1999): *Social Movements in a Globalising World*. Londres: MacMillan Press.
- DELLA PORTA, D. Y M. DIANI (1999): *Social Movements: An Introduction*, Oxford, Basil Blackwell.
- DELLA PORTA, D. Y S. TARROW (2004): (eds.): *Transnational Movements and Global Activism*, Rowman y Littlefield.
- VARIOS AUTORES (2004): "What is Human Security", en *Security Dialogue*, vol. 35, n.º 3, p. 345-372.
- EKOS RESEARCH ASSOCIATES INC. (1997): *Survey of Participants in the Ottawa Conference: Technical Report*. Ottawa: Canadá.
- EVANGELISTA, MATHEW (1999): *Unarmed Forces. The Transnational Movement to End the Cold War*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- FINNEMORE M. (1996): *National Interests in International Society*. Ithaca, Nueva York / Londres: Cornell University Press.
- FISAS, VICENÇ (1995): *Secretos que matan. Exportación de armas y derechos humanos*. Icaria, Barcelona.
- FISAS, VICENÇ (1998): *El lobby feroz. Las ONG ante el comercio de armas y el desarme*. Icaria, Barcelona.
- FISAS, VICENÇ (2000): *Adiós a las armas ligeras. Las armas y la cultura de la violencia*. Icaria, Barcelona.
- FLORINI, A. Y SIMMONS, P. J. (2000): "What the World Needs Now?", en *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, editado por Ann Florini. Washington DC: The Carnegie Endowment for International Peace, p. 1-17.

FLYNN, MICHAEL (1999): "Political Minefield. How Many Landmines? Numbers have become a Divisive Issue in the Anti-mine Community", en *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 55, n.º 2. Marzo/abril 1999, p. 49-53.

FONT, TICA (2000): "El comercio de armas: exportar primero la guerra y enviar luego misiones de paz", en Arcadi Oliveres y Pere Ortega (eds.) *El ciclo armamentista español. Una panorámica crítica (1989-1999)*, p. 195-228. Icaria, Barcelona.

FONT, TICA (2007a): "Balance de la política española de exportaciones de armas 1998-2005", en Arcadi Oliveres y Pere Ortega (eds.) *El militarismo en España. Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*, p. 191-222. Icaria, Barcelona.

FONT, TICA (2007b): "Un recorregut en el temps. Campanya contra el comerç d'armes (C3A), en Prat, Enric (ed.): *El moviment per la pau a Catalunya. Present, passat i futur*. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, p. 227-233.

GAMSON W. A. (1990): *The Strategy of Social Protest*. Belmont: Wadsworth Publishers.

GARD JR., ROBERT G. (1998): "The Military Utility of Anti-Personnel Mines", en Cameron *et al.* *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 136-159.

GARCÍA, DENISE (2004): "Making New International Norms: The small arms case". BCSIA Discussion Paper 2003-13, Kennedy School of Government, Harvard University.

GARCIA, DENIS (2005): "Norm Building in the Evolution of the Control of Small Arms in the International Agenda", en *Security and Defense Studies Review, Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*, 5, n.º 2: 225-255.

GENEVA CALL (2004): *An Inclusive Approach to Armed Non-state Actors and International Humanitarian Norms. Report of the First Meeting of Signatories to Geneva Call's Deed of Commitment*. Ginebra, Suiza. 31 de octubre - 2 de noviembre.

GEORGE, ALEXANDER L., BENNETT, ANDREW (2004): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Mass: The MIT Press.

GIUGNI, M., McADAM, D. Y TILLY, C. (1999): *How Social Movements Matter*. Minneapolis. University of Minnesota Press.

GLASIUS, MARLIES (2005): *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*. Routledge Advances in International Relations and Global Politics, Londres.

GÓMEZ ISA, FELIPE (2001): "Niños soldado: avances en la protección internacional", en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n.º 74.

GONZÁLEZ, MABEL (2007): "La nueva ley de comercio de armas en España: una oportunidad única", ARI n.º 34/2007, Real Instituto Elcano, Madrid, 12/III/2007.

GONZÁLEZ, MIQUEL (2007): "España revela por vez primera datos de los clientes que le compran armas", en *El País* 30/05/2007.

GOOSE, STEVE (1998): "Strategizing about International Citizens Campaigns", en *The Progressive Response* 2, n.º 8. 20 de marzo, 1998.

GORDENKER, L. Y WEISS, T. (1995): "NGO Participation in the International Policy Process", en *Third World Quarterly*. Special issue: *Non-governmental Organisations, the United Nations and Global Governance*, 16 (3).

GOSS, KRISTIN A. (2006): *Disarmed. The Missing Movement for Gun Control in America*. Princeton: Princeton University Press.

GRÆGER, NINA (1996): "Environmental Security?", en *Journal of Peace Research*, vol. 33, n.º 1., p. 109-116.

- HAAS, P. (ed.). (1992): "Knowledge, Power and International Policy Coordination", *International Organisation*, 46 (1): Special Issue.
- HANDICAP INTERNATIONAL (2006): *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions*.
- HELD, D. (1995): *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- HELD, D. MCGREW, A., GOLDBLATT, D. Y PERRATON J. (1999): *Global Transformation*. Cambridge: Polity Press.
- HIZNAY, MARK (2006): "Operational and Technical Aspects of Cluster Munitions", Disarmament Forum, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 15-26.
- HRW Y PHYSICIANS FOR HUMAN RIGHTS (1991): *Landmines in Cambodia: The Coward's War*. Nueva York: HRW.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1999): "Ticking Time Bombs: NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia", vol. 11. n.º 6 (D), <http://www.hrw.org/reports/1999/nato2/>
- HOCHSCHILD, ADAM (2006): *Enterrad las cadenas: profetas y rebeldes en la lucha por la liberación de los esclavos de un imperio*, Ediciones Península.
- HUBERT, D. (2000): "The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy", en *Occasional paper* n.º 42, The Watson Institute.
- IANSA: CD *Small Arms Essential Documents*. CD-ROM.
- ICBL (1999-2006): *Landmine Monitor Report (1999-2006)*.
- ICBL (2004): CD ROM *BANNED! Historical and Resource Guide to the Landmine Ban Movement*.
- JACKSON, HEIDI (2000): "Reluctant Partners: Including NGOs in conflict management policy-making", *E-merge*, vol. 1. Gener 2000.
- KECK, M. Y K. SIKKINK (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- KEEGAN, DANIEL (2003): "The Problem of Landmines: The United States and the Ottawa Convention", en *International Affairs Review* (The George Washington University). Primavera-verano 2003: 68-84.
- KEOHANE, R. Y J. NYE (1972): "Transnational Relations and World Politics: An Introduction", en *International Organisation*, vol. 25, n.º 3. Verano.
- KHAGRAM, S., J. V. RIKER Y K. SIKKINK, eds. (2000). *Restructuring World Politics: Transnational Movements and Norms*.
- KITSCHOLT, H. (1986): "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-nuclear movements in four democracies", en *British Journal of Political Science*, 16, p. 57-85.
- KLARE, MICHAEL Y ROTBERG, ROBERT I. (1999): *The Scourge of Small Arms*. Cambridge, MA: World Peace Foundation.
- KONGSTAD, STEFFEN (1999): "La poursuite du processus d'Ottawa : le travail intersessions et le rôle de Genève", en *Forum du désarmement*, 4, p. 61-66.
- KRAUSE, KEITH (2002): "Multilateral Diplomacy, Norm-Building and UN Conferences: The Case of Small Arms and Light Weapons", en *Global Governance*, 8 (2).
- KRAUSE (2007): "Small Arms and Light Weapons. Towards global public policy", working paper, *International Peace Academy*.
- KRIESI, H. (1996): "The Organisational Structure of New Social Movements in a Political Context", en McAdam, D. et al.: *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

LANDMINE ACTION (2000): "Cluster Bombs. The Military Effectiveness and Impact on Civilians of Cluster Munitions by Rae Mc Grath", Londres.

LARRINAGA, MIGUEL DE Y CLAIRE TURENNE SJOLANDER (1998): "(Re)presenting Landmines from Protector to Enemy: The Discursive Framing of New Multilateralism", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 364-391.

LAURANCE, EDWARD Y STOHL, RACHEL (2002): "Making Global Public Policy: The case of small arm and light weapons", en *Small Arms Survey, Occasional Paper No. 7*.

LAURIE, GUSTAVO (2007): "Remanentes explosivos de Guerra", Ginebra, UNIDIR.

LAWSON, ROBERT J., MARK GWOZDECKY, JILL SINCLAIR Y RALPH LYSYSHYN (1998): "The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines", en Cameron *et al.*: *To Walk without Fear: the Global Movement to ban Landmines*, Oxford University Press, p. 160-184.

LEONARD, MARK Y ANDREW SMALL (2003): *Norwegian Public Diplomacy*, The Foreign Policy Centre, Londres.

LEVY, MARC A. (1995): "Is the Environment a National Security Issue?", en *International Security*, vol. 20, n.º 2, p. 35-62.

LIPSCHUTZ, R. (1992): "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", en *Millennium 21*: 389-420.

LONG, DAVID (2002): "The European Union and the Ottawa Process to ban Landmines", en *Journal of European Public Policy*, 9, p. 429-446.

LONG, DAVID Y LAIRD HINDLE (1998): "Europe and the Ottawa Process", en Cameron *et al.*: *To Walk without Fear: the Global Movement to ban Landmines*, Oxford University Press, p. 248-268.

LUMSDAINE, DAVID (1993): *Moral Vision in International Politics*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

LUZ, DANIEL (2007): "La dècada cap al control de las armes", en Prat, Enric (ed.): *El moviment per la pau a Catalunya. Present, passat i futur*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, p. 234-244.

MACHEL, GRAÇA (1996): *Les repercussions dels conflictes armats en els nens*. UN Document A/51/306.

MARESCA, LOUIS (2006): "Cluster Munitions: Moving Toward Specific Regulation", en *Disarmament Forum*, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 27-34.

MASLEN, STUART (1998): "The Role of the International Committee of the Red Cross" en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 80-98.

MASLEN, STUART Y MARESCA LOUIS (2000): *The Banning of Anti-personnel Landmines. The Legal Contributions of the International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press.

MATEU, FRANCESC (2007): Campaña "Armes sota control", en Prat, Enric (ed.): *El moviment per la pau a Catalunya. Present, passat i futur*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

McADAM, D. (1983): "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency", en *American Sociological Review*, 48/6, p. 735-754.

McADAM, DOUGH; JOHN MCCARTHY Y MAYER, N. ZALD (1999): *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, Istmo.

MCCARTHY, JOHN D. Y M. ZALD (1977): "Resource Mobilization in Social Movements: A Partial Theory", en *American Journal of Sociology* 82, p. 1212-41.

MCCARTHY, PATRICK. (2005): "Deconstructing Disarmament: the challenge of making the disarmament and arms control machinery responsive to the humanitarian imperative", en Borrie, John and Vanessa Martin Randin, eds. *Alternative Approaches in Multilateral Decision Making: Disarmament as Humanitarian Action*. Ginebra: UNIDIR, p. 51-66.

MELUCCI A. (1982): *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni collettivi*. Bolonia: Il Mulino.

MINES ACTION CANADA (2003): *Questions pour l'avenir*.

MORAVSIK, A. (1999): *The Choice for Europe*, University College London.

MOYES, RICHARD (2004): "Tampering: Deliberate Handling and Use of Live Ordnance in Cambodia", report for Handicap International, Mines Advisory Group and Norwegian People's Aid.

MOYES, RICHARD (2007): "Cluster Munitions in Kosovo. Analysis of Use, Contamination and Casualties", report for Landmine Action.

MUNCK, RONALDO (2002): "Global Civil Society - Myths and Prospects", en *Voluntas*, 13 (4).

NASH, THOMAS (2006): "Stopping Cluster Munitions", en *Disarmament Forum*, Special Issue on Cluster Munitions, 2006/4, p. 35-44.

NELSON, P. (2002): "Agendas, Accountability and Legitimacy among Transnational NGO Networks", en S. Khagram, J. V. Riker y K. Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 131-154.

OLESEN, T. (2005): *International Zapatismo: The Construction of Solidarity in the Age of Globalization*, Londres: Zed Books.

OLIVERES, ARCADI Y PERE ORTEGA (eds.) (2007): *El militarismo en España. Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*. Icaria, Barcelona.

OLIVERES, ARCADI Y PERE ORTEGA (eds.) (2000): *El ciclo armamentista español. Una panorámica crítica (1989-1999)*. Icaria, Barcelona.

ORTEGA, PERE (2007): "La ineficiencia de la industria de guerra", en Arcadi Oliveres y Pere Ortega (eds.): *El militarismo en España. Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*, p. 159-190. Icaria, Barcelona.

OTUNNU, OLARA A. (2004): "Making the 'era of application' a reality for war-affected children", en *Statement before the Security Council* by Under-Secretary-General, Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, New York. 20 de enero de 2004. Nueva York: United Nations.

OWEN, TAYLOR (2004): "Challenges and Opportunities for Defining and Measuring Human Security", en *Disarmament Forum*, 2004/3, p. 15-24.

PARIS, ROBERT (2001): "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air", en *International Security*, vol. 26, p. 87-102.

PAX CHRISTI (2005): *Cluster Munitions: Necessity or Convenience?* Utrecht.

PETERS, ANN (2000): "International Partnerships on the Road to ban Anti-personnel landmines", en *Case Studies of the UN Vision Project on Global Public Policy Networks*. Global Public Policy ed.

PETROVA, MARGARITA H. (2007): *Leadership Competition and the Creation of Norms: A crossnational study of weapons restrictions*. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of Cornell University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy.

- PRAT, ENRIC (ed.) (2007): *El moviment per la pau a Catalunya. Present, passat i futur*. Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- PRATT, CRANFORD (ed.) (1990): *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension*. Kingston & Montreal: McGill-Queen's University Press.
- PRICE, RICHARD (1998): "Transnational Civil Society Targets Landmines", en *International Organization* 52, 3, p. 613-644.
- PRICE R. (1997): *The Chemical Weapons Taboo*. Ithaca, Nueva York / Londres: Cornell University Press.
- PRINCEN, T. Y M. FINGER (1994): "Introduction", en T. Princen and M. Finger (eds) *Environmental NGOs in World Politics*: 29-47. Londres y Nueva York: Routledge.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (1994): *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*.
- PROKOSCH, ERIK (1995): *Technology of Killing: A Military and Political History of Antipersonnel Weapons*, Zed Books, Londres.
- PUTNAM, R. D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organisation*, vol. 42, n.º 3 (verano), p. 427-460.
- RAUSTIALA, K. (1997): "States, NGOs and International Institutions", en *International Studies Quarterly*, 41, p. 719-740.
- REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA (2006): "German Understanding of Cluster Munitions", Naciones Unidas, documento CCW/GGE/XIII/WG.1.
- RINGIUS, LASSE (2000): *Radioactive Waste Disposal at Sea: Public Ideas, Transnational Policy Entrepreneurs, and Environmental Regimes*. Routledge.
- RISSE THOMAS, ROPP STEPHEN C., SIKKINK KATHERINE, eds. (1999): *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Nueva York / Cambridge: Cambridge University Press.
- RUCHT, D. (1997): "Limits to Mobilization: Environmental Policy for the European Union", en Smith, Jackie, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics*. Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press.
- RUTHERFORD, KENNETH R. (2000): "The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the role of NGOs in banning antipersonnel landmines", en *World Politics*, 53, 1, p. 74-114.
- SAMPEDRO, VÍCTOR (2000): *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Istmo, Madrid.
- SAFTY, ADEL (2003): "Moral Leadership - Beyond Management and Governance", en *Harvard International Review*, vol. 25, n.º 3.
- SAVE THE CHILDREN (2006): *Child Protection in Emergencies*. Estocolmo.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO Y COMERCIO, MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2006): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, año 2005*.
- SEDKY-LAVANDERO (1999): *Ni un solo niño en la guerra. Infancias y conflictos armados*. Icaria, Barcelona.
- SIKKINK (2004): "Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition", en Della Porta, D. y S. Tarrow (eds.): *Transnational Movements and Global Activism*, Rowman y Littlefield.
- SIKKINK, K. (1993): "Human Rights, Principles, Issue-networks, and Sovereignty in Latin America", en *International Organisation*, 47, p. 411-441.

- SIKKINK, K. (1996): "The Emergence, Evolution and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network", en E. Jelin y E. Hershberg (eds.): *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*. Boulder, Westview Press.
- SIMMONS, P. J. Y CHANTAL DE JONGE OUDRAAT (2001): *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, DC: The Brookings Institution Press.
- SMITH, J. (1997): "Characteristics of the Modern Transnational Social Movement Sector", en Smith, Jackie, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (eds.), *Transnational Social Movements and Global Politics*. Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, p. 42-58.
- SMITH, JACKIE, CHARLES CHATFIELD Y RON PAGNUCCO (eds.) (1997): *Transnational Social Movements and Global Politics*. Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press.
- SNOW, D. A. Y BENFORD, R. (1988): "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization", en *International Social Movement Research*, 1, p. 197-219.
- SNOW, D. A. Y BENFORD, R. (2000): "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", en *Annual Review of Sociology*, 26, p. 11-39.
- STOHL, RACHEL (2001): "United States Weakens Outcome of UN Small Arms and Light Weapons Conference", en *Arms Control Today*, 31 (7): 34-35.
- STOKKE, OLAV (ed.) (1989): *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.
- STOTT, NOEL (1998): "The South African Campaign", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to ban Landmines*, Oxford University Press, p. 68-79.
- TARROW, S. (1996): "States and Opportunities: The Political Structuring of Social Movements", en *Comparative Perspectives on Social Movements*, editado por Dough McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. Nueva York: Cambridge University Press, p. 41-61.
- TARROW, SIDNEY Y McADAM, DOUG (2005): "Scale Shift in Transnational Contention", en *Transnational Protest and Global Activism*, Donatella della Porta y Sidney Tarrow, eds. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, p. 121-150.
- TAYLOR, R. (2002): "Interpreting Global Civil Society", en *Voluntas*, 13(4).
- TILLY, CHARLES, (1984): "Social Movements and National Politics", en Bright, Charles y Susan Harding (eds.): *Statemaking and Social Movements*, Michigan, University of Michigan Press.
- TOMLIN, BRIAN W. (1998): "On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 185-211.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF POLITICAL-MILITARY AFFAIRS (1994): *Hidden Killers 1994: The Global Landmine Crisis*. Washington, DC. (Véanse también las versiones posteriores *Hidden Killers 1998* y *Hidden Killers 2001*).
- UNITED NATIONS (1997): *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*. Ottawa.
- UNITED NATIONS (2001): "Small Arms Conference Concludes with Consensus Adoption of Action Programme", en *Press Release DC/2795 of 21 July*.
- WAPNER, P. (1997), "Governance in Global Civil Society", en Oran, R. Y.: *Global Governance: Drawing Insights for the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press.
- WAREHAM, MARY (1998): "Rhetoric and Policy Realities in the United States", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 212-247.

WARMINGTON, VALERIE Y CELINA TUTTLE WILLIAMS (1998): "The Canadian Campaign", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 48-59.

WATERMAN, P. (1998): *Globalization, Social Movements, and the New Internationalisms*. Washington: Mansell.

WHITE, JERRY Y KEN RUTHERFORD (1998): "The Role of the Landmine Survivors Network", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 99-117.

WILLIAMS, JODY (2005): *Questions frequently asked to Jody Williams*. Disponible en www.icbl.org

WILLIAMS, JODY (2002): "The Role of Civil Society in Disarmament Issues: Realism vs. Idealism?", en *A Disarmament Agenda for the 21st Century*. The United Nations Department for Disarmament Affairs and the People's Republic of China.

WILLIAMS, JODY (2000): "David with Goliath: International Cooperation and the Campaign to Ban Landmines", en *Harvard International Review*, vol. XXII, n.º 3.

WILLIAMS, JODY (1999): *The ICBL - A Model for Disarmament Initiatives?* Discurso de recepción del premio Nobel de la paz de 1997.

WILLIAMS, JODY Y STEPHEN GOOSE (1998): "The International Campaign to Ban Landmines", en Cameron *et al.*: *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford University Press, p. 20-47.

YOUNG, O. R. (1991): "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society", en *International Organisation*, 45, p. 281-308.

Títulos publicados en esta colección

1. *El Institut Català Internacional per la Pau y el movimiento social en Cataluña*
Robert González y Esther Vivas (IGOP)
2. *La investigación para la Paz en España*
Escola de Cultura de Pau
3. *Guerra y Paz: la evolución del Derecho Internacional*
Antoni Pigrau
4. *Modelos de procesos de Paz. Estudio comparativo 1995-2005*
Vicenç Fisas y Kristian Herbolzheimer
5. *Las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y los organismos regionales: situación, tendencias y potencial futuro de colaboración*
Javier Sánchez Cano
6. *Estado de la cuestión de la educación para la paz en Cataluña y el resto del Estado Español*
Anna Bastida
7. *El movimiento para la paz y el antimilitarismo en España: 2003-2008*
Enric Prat
8. *La Generalitat de Cataluña y la Unión Europea en el ámbito de los Derechos Humanos*
Montse Pi
9. *La Generalitat de Cataluña y los Tratados Internacionales de derechos humanos concluidos por el Estado Español*
David Bondia
10. *Estrategias de respeto y coordinación gubernamental en materia de derechos humanos*
Argelia Queralt
11. *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos.*
Colectivo Maloka
12. *El desarrollo de una política pública de fomento de la paz en Cataluña*
Antoni Pigrau Solé
13. *Posibilidades de participación de la Generalitat de Cataluña en organismos internacionales en el ámbito de los derechos humanos*
Xavier Pons Ràfols
14. *Campañas internacionales de desarme: un estado de la cuestión.*
Javier Alcalde Villacampa



Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**