

BUENOS AIRES, OCTUBRE DE 2024

**DEL PROCESO DE OSLO HASTA LA ACTUALIDAD:
DESARMANDO EL DEBATE
SOBRE LA POSICIÓN DE
ARGENTINA EN TORNO A
LAS BOMBAS DE RACIMO**

AUTORAS:

VICTORIA BOHL

LISI FERRERO

ÍNDICE

3 Introducción

- 5 • La cronología del caso
 - 5 ◦ El largo camino hacia la prohibición de las bombas en racimo
 - 8 ◦ Argentina: entre el compromiso humanitario y la defensa de intereses estratégicos
- 10 • Aspectos metodológicos

12 Análisis

- 12 • El texto de la Convención: las bases de la oposición
 - 12 1. Artículo 2 inciso 2: tecnicidad excesiva en la definición
 - 14 ◦ Intereses contrapuestos y agendas paralelas
 - 15 2. Artículo 21 inciso 3: consideraciones éticas y políticas de la interoperabilidad entre Estados
 - 16 3. Perspectiva regional: seguridad nacional y equilibrio de poder en la región
 - 18 ◦ Equilibrio estratégico en el contexto regional sudamericano
- 20 • Estrategias para una posible adhesión: redefiniendo la postura de Argentina

22 Conclusiones

24 Referencias bibliográficas

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, una amplia variedad de armamentos han sido empleados en diferentes conflictos a escala internacional. Sin embargo, el impacto de muchas de estas armas no se limita a la destrucción inmediata del enemigo, sino que, en la mayoría de los casos, sus consecuencias humanitarias perduran en el tiempo y afectan gravemente a la sociedad civil. La toma de conciencia sobre esta realidad ha dado lugar a la creación de tratados y convenciones que buscan regular su uso y/o prohibirlas parcial o completamente, en directa proporción al daño que causan. El análisis de esta investigación estará enfocado en las municiones en racimo, un armamento ampliamente utilizado tanto por Estados como por organismos no estatales.

Las bombas en racimo pueden ser lanzadas desde tierra mediante artillería, cohetes, misiles y proyectiles de mortero, o desde aviones. Se abren en el aire, dispersando múltiples submuniciones o bombetas sobre un área extensa. Utilizadas por primera vez durante la Segunda Guerra Mundial, se convirtieron en uno de los armamentos más utilizados durante el resto del siglo XX. El mayor problema de estas armas radica en que muchas de las submuniciones no explotan al impactar, permaneciendo en el terreno y representando una amenaza durante años, similar a lo que ocurre con las minas antipersonal, hasta que logran ser despejadas y destruidas de forma definitiva. De acuerdo con el Monitor de Municiones en Racimo, se registró un total global de 24.502 víctimas de estas bombas a finales de 2023. En 2022, tras la invasión rusa a Ucrania, se alcanzó el pico más alto con 1.172 nuevas víctimas, y del total reportado durante 2023, el 93% fueron civiles.

Frente a este contexto, luego de un arduo esfuerzo de la sociedad civil y de sus primeros Estados promotores durante el Proceso de Oslo, entra en vigor en el año 2010 la Convención sobre Municiones en Racimo. Inspirado en el éxito de la Convención de Ottawa que prohíbe las minas antipersonal, el Proceso de Oslo se centró en una perspectiva humanitaria, alejándose del enfoque tradicional del control de armamentos. Este proceso se construyó sobre la colaboración de Estados comprometidos, (CMC por sus siglas en inglés), que buscaba estigmatizar el uso de estas armas. La participación de los sobrevivientes fue fundamental, ya que sus testimonios proporcionaron una visión directa del impacto devastador de las bombas, lo que ayudó a fortalecer la presión sobre los gobiernos para adoptar una postura de prohibición.

Por su parte, históricamente la política internacional Argentina se ha caracterizado por la promoción del derecho internacional humanitario en múltiples instancias y, en particular, participó activamente del proceso de negociación del texto que culminó en la Convención sobre Municiones en Racimo. Sin embargo, tras la presentación de una serie de reservas y contraargumentos, decidió no firmar el tratado. En efecto, según el Monitor, Argentina forma parte de un grupo de 18 países que han detenido su producción de municiones en racimo; sin embargo, es el único que aún no se ha adherido a la Convención.

Por este motivo, el principal objetivo de esta investigación es indagar en los fundamentos que consolidaron la postura adoptada por Argentina durante el Proceso de Oslo y que continúa siendo sostenida hasta la actualidad.

LA CRONOLOGÍA DEL CASO

La entrada en vigor de la Convención sobre Municiones en Racimo fue el resultado de un proceso extenso, cuyas bases se encuentran en diversas instancias internacionales tanto dentro como fuera del Proceso de Oslo, e involucran múltiples perspectivas de origen diplomático, militar y humanitario. Esto se ve complementado por una coyuntura marcada por una serie de conflictos armados que ejercieron una fuerte influencia en la conformación de la postura adoptada por diferentes actores. Dada la complejidad del caso, resulta fundamental, en primer lugar, realizar un breve recorrido histórico sobre el surgimiento de la Convención. En este marco, se describe también el involucramiento de Argentina durante el Proceso de Oslo y la evolución de su visión sobre la temática, hasta arribar a la posición final adoptada.

EL LARGO CAMINO HACIA LA PROHIBICIÓN DE LAS BOMBAS EN RACIMO

Aunque los detalles exactos sobre los primeros usos de las municiones en racimo no están completamente claros, se sabe que estas emergieron en 1943 durante la Segunda Guerra Mundial. Con el fin de este conflicto, y con el aumento de la escala y la industrialización de la guerra, los ejércitos buscaban armas capaces de provocar mayor cantidad de bajas de manera más efectiva y en áreas más extensas. En este contexto, se intensificaron las investigaciones y los intentos de desarrollar diversos tipos de armas antipersonal. Los efectos de estos desarrollos se hicieron evidentes especialmente en Camboya, Laos y Vietnam durante las décadas de 1950, 1960 y 1970.

La primera consideración de las municiones en racimo en el derecho internacional humanitario comenzó en la década de 1970, con los orígenes de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés). En 1974, durante la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, Suecia y otros seis países propusieron prohibir el uso de municiones en racimo. Sin embargo, esta propuesta no recibió el suficiente apoyo por parte de otros Estados y el movimiento pacifista perdió fuerza con el inminente fin de la guerra de Vietnam.

Durante más de 20 años después del acuerdo obtenido en la CCW en 1980, no se lograron avances significativos en el abordaje de los impactos humanitarios de las municiones en racimo. En ese momento, los efectos humanitarios de las minas terrestres, especialmente las minas antipersonal, empeoraron. A finales de 1991, las ONG preocupadas por estos efectos comenzaron a coordinarse y poco después surgió la Campaña Internacional para Prohibir las Minas Antipersonal (ICBL por sus siglas en inglés), que dio lugar a la prohibición de las minas antipersonal a través del Proceso de Ottawa. Sin embargo, durante este período, los impactos humanitarios de las municiones en racimo recibieron poca atención tanto por parte de los gobiernos como de la sociedad civil.

Posteriormente, conflictos como el de Kosovo en 1999, donde tanto las fuerzas de la OTAN como las serbias hicieron uso de municiones en racimo, generaron una mayor preocupación sobre los efectos post-conflicto de estas armas y los restos explosivos de guerra en general. A raíz de esto, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y ONGs como Human Rights Watch documentaron los problemas causados por las submuniciones sin explotar en Kosovo, lo que impulsó a la CCW a abordar el asunto de los remanentes explosivos de guerra en su segunda conferencia de revisión quinquenal a finales de 2001.

En los años siguientes, se sentaron las bases que dieron un fuerte impulso al Proceso de Oslo a nivel internacional. Noruega y Bélgica desempeñaron un papel crucial en este proceso. En particular, a pesar de enfrentar oposición del sector militar y de sus aliados en la OTAN el papel de Noruega fue clave en la iniciativa, emergiendo finalmente como el iniciador del proceso de negociación situado en su capital. El conflicto en el sur del Líbano en 2006, con cientos de miles de submuniciones sin explotar, aceleró un proceso ya en marcha hacia un entorno político que permitió al país nórdico liderar los esfuerzos internacionales para prohibir las municiones en racimo mediante un tratado humanitario.

El 23 de febrero de 2007, 46 Estados hicieron una declaración histórica en la Conferencia de Oslo, manifestando un deseo colectivo de crear un nuevo tratado más amplio que el mandato acordado en la CCW para abordar las municiones en racimo.

Este fue el inicio del Proceso de Oslo, que incluyó conferencias en Lima (mayo de 2007), Viena (diciembre de 2007) y Dublín (mayo de 2008), culminando en la adopción de la Convención sobre Municiones en Racimo (CMC por sus siglas e) en diciembre del 2008.

ARGENTINA: ENTRE EL COMPROMISO HUMANITARIO Y LA DEFENSA DE INTERESES ESTRATÉGICOS

En noviembre de 2006, durante la Tercera Conferencia de Revisión de la CCW, Argentina apoyó la propuesta de un mandato para negociar un instrumento legalmente vinculante que abordara las preocupaciones humanitarias generadas por las municiones en racimo. Sin embargo, cuando otros Estados Partes de la CCW rechazaron dicho mandato, Argentina no se unió a los 25 países que respaldaron una declaración que buscaba prohibir el uso de municiones en racimo en áreas densamente pobladas, ni a la propuesta para eliminar aquellas municiones que pudieran provocar serios riesgos humanitarios por ser poco confiables o inexactas.

En febrero de 2007, se dio inicio al Proceso de Oslo, destinado a prohibir y regular el uso de municiones en racimo. Argentina participó activamente en todas las conferencias clave, incluyendo las de Lima, Viena y Wellington, así como en reuniones regionales en Costa Rica, México y Ecuador en 2008, con un enfoque especial en la asistencia a las víctimas.

Inicialmente, Argentina no abogó por una prohibición absoluta, defendiendo en Lima (2007) la creación de un nuevo modelo de municiones en racimo con menor riesgo de falla. Sin embargo, su postura evolucionó hacia una prohibición total, sin excepciones, en las conferencias de Viena y Wellington en 2008, influenciada en parte por la presión de organizaciones de la sociedad civil que abogaban por los derechos humanos.

En mayo de 2008, durante las negociaciones en Dublín, Argentina adoptó el texto final de la convención. No obstante, en diciembre de ese año se ausentó de la Conferencia de Firma, argumentando su rechazo a la definición de los tipos específicos de municiones prohibidas por la Convención y al artículo 21.3, que permite la interoperabilidad militar entre los Estados Parte y los Estados que se encuentran fuera de la Convención y que puedan involucrarse en actividades prohibidas.

En los años subsiguientes, la política internacional Argentina no se ha movido de la postura final adoptada en el año 2008. En la reunión del Consejo de Seguridad de la ONU de 2014, Argentina expresó su preocupación por el uso de municiones en racimo en Ucrania, pero evitó condenarlas entre 2022 y 2023. Por otro lado, desde 2015, Argentina se ha abstenido en las votaciones de la Asamblea General de la ONU sobre la universalización de la Convención, manteniendo principalmente su objeción al artículo 21.3.

Más recientemente, en 2021, Argentina condenó el uso de municiones en racimo en Siria, y en mayo de 2022, un grupo de 12 diputados, encabezados por Margarita Stolbizer, instó a la ratificación del tratado, destacando la necesidad de superar la controversia en torno al artículo 21.3. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil, tal y como Asociación para el Análisis de las Políticas Públicas (APP) y la Red de Seguridad Humana para América Latina y el Caribe (SEHLAC), han continuado ejerciendo presión sobre las autoridades argentinas para reconsiderar su posición y ratificar el tratado en el marco de la defensa de la institución del desarme humanitario.

No obstante, y a pesar de estos esfuerzos, Argentina continúa sin adherirse a la Convención sobre Municiones en Racimo, manteniendo su postura alegando preocupación en torno a la ausencia de una prohibición total, la habilitación de la interoperabilidad militar entre Estados y la defensa de sus intereses estratégicos.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para el desarrollo de esta investigación, se han consultado diferentes estudios y artículos que tras la entrada en vigor de la Convención sobre Municiones en Racimo, han intentado reconstruir los eventos clave del Proceso de Oslo, identificando a los actores principales y las diversas líneas argumentales que guiaron sus acciones. Sin embargo, como suele ocurrir con muchas de estas fuentes secundarias, se advirtió la necesidad de un contacto más directo con los sucesos previos, durante, y posteriores al Proceso de Oslo, especialmente en lo que respecta al enfoque específico adoptado para esta investigación sobre la postura adoptada por Argentina. En este sentido, la realización de entrevistas en profundidad se convirtió en el pilar central de nuestro análisis. En total, se llevaron a cabo siete entrevistas con diplomáticos, representantes de la política exterior argentina, expertos militares y referentes de la sociedad civil que han trabajado y estudiado el tema de las municiones en racimo y la Convención desde diversas perspectivas.

El estudio se plantea principalmente como descriptivo, ya que, a través de estas entrevistas a actores de interés, se busca identificar y exponer los argumentos centrales que justificaron la no adhesión de Argentina. Al mismo tiempo, la investigación tiene un enfoque explicativo, ya que pretende analizar el origen de dichos argumentos y proponer alternativas posibles para su revisión.

Nuestra hipótesis es que la postura de no adhesión por parte de Argentina estuvo motivada principalmente por una perspectiva técnico-militar y por preocupaciones vinculadas a la defensa nacional. A diferencia de lo sucedido con la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal,

donde el enfoque estuvo basado en la diplomacia y la defensa del derecho internacional humanitario, la Convención sobre Municiones en Racimo presentó tres factores determinantes en la postura adoptada por Argentina. En primer lugar, la preferencia por una prohibición parcial en un inicio, a través de la creación de un protocolo regulador en el marco de la CCW y que tras el fracaso de esta alternativa, evolucionó a la búsqueda de una prohibición total. En segundo lugar, las discusiones en torno a la definición y los criterios de exclusión de las municiones en racimo. Por último, las circunstancias específicas de uso permitido o no condenable.

Adicionalmente, la evolución de la postura argentina refleja también las tensiones internas entre la defensa de intereses estratégicos y las obligaciones humanitarias internacionales, un dilema que quedó plasmado en su participación activa durante las negociaciones del Proceso de Oslo y su posterior ausencia en la Conferencia de Firma en 2008. Esta investigación pretende contribuir a la comprensión de dicho proceso y ofrecer un análisis exhaustivo de las razones que confluyeron en la consolidación en la postura argentina, así como de las posibles alternativas que podrían considerarse para promover una mayor alineación con los principios humanitarios y de desarme en favor de la universalización de la Convención.

ANÁLISIS

Las intervenciones de Argentina durante el proceso y la elaboración de su postura final estuvieron a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, acompañado por el asesoramiento técnico del Ministerio de Defensa.

EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN: LAS BASES DE LA OPOSICIÓN

En primer lugar, para lograr comprender la posición adoptada por Argentina en relación con la Convención sobre Municiones en Racimo, es fundamental analizar los principios que sustentan dicho tratado. La decisión de Argentina de no firmar la Convención se fundamenta en la oposición a dos artículos claves del texto: el artículo 2, inciso 2, que establece una definición precisa de lo que se considera municiones en racimo, y el artículo 21, inciso 3, que regula la interoperabilidad permitida entre los Estados Parte y aquellos que no forman parte de la Convención

1. Artículo 2 inciso 2: tecnicidad excesiva en la definición

A diferencia de otros tratados, como el de minas antipersonal, que con frecuencia se utiliza como punto de comparación por la similitud en las consecuencias humanitarias de ambos armamentos, la Convención sobre Municiones en Racimo presenta una definición técnica más detallada. Tal es así, que el elevado nivel de tecnicidad en las discusiones requirió la intervención de expertos del Ministerio de Defensa.

Como se destacó en entrevistas realizadas a funcionarios de dicho ministerio: "(...) Llegamos a Dublín y nos pasó algo curioso: estuvimos discutiendo una serie de características técnicas". Al ser consultados sobre si existieron diferencias de criterio entre ambos ministerios (Defensa y Cancillería), señalaron: "[s]i, tuvimos que sentarnos con Cancillería y explicarles operativamente el uso de estos armamentos: cómo, dónde, hacia quién... entendieron que Defensa hablaba con conocimiento".

Un análisis complementario destaca que, si bien los imperativos humanitarios guiaron la atención de los nuevos Estados que se sumaron al proceso de Oslo, en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) los aspectos técnico-militares continuaron prevaleciendo en las discusiones sobre municiones en racimo (Borrie, 2009, p. 185). Para justificar la exclusión de un arma en el artículo 2, un Estado debía demostrar que esta no era realmente una munición en racimo y que no presentaba los efectos humanitarios característicos. En consecuencia, los Estados que propugnaban una prohibición parcial presentaron diversas propuestas de exclusión. Sin embargo, la Coalición contra las Municiones en Racimo (CMC) reconoció que muchos Estados intentaron utilizar la exclusión establecida en el inciso 2(c) como una manera de crear excepciones amplias a la prohibición de las municiones en racimo. Durante la Conferencia de Wellington, por ejemplo, se propuso considerar el porcentaje de confiabilidad de las municiones como un criterio para las exclusiones (Borrie, 2009, p. 207).

Los asesores y exfuncionarios entrevistados coincidieron en que esta situación les resultó peculiar y reveló la intención de algunos Estados de crear un vacío legal que les permitiera continuar produciendo ciertos tipos de municiones. Así, la postura de Argentina se centró en adoptar un enfoque completamente prohibicionista que no excluyera ningún tipo de arma que pudiera clasificarse como munición en racimo. Al indagar

sobre el origen de la crítica a las definiciones provistas por el artículo 2, uno de los entrevistados manifestó: “[s]iempre tratamos de movernos con cuestiones de principios. Si la Convención era prohibirlas todas, creíamos que la postura debía ir por la prohibición total”.

Intereses contrapuestos y agendas paralelas

Muchos de los entrevistados sugirieron la existencia de una agenda paralela en la que los intereses comerciales de los países productores y de mayores recursos, así como los intereses de seguridad de algunos Estados, tuvieron un protagonismo mayor en comparación con otros procesos de negociación, como el Tratado de Ottawa o la prohibición de armas químicas. Según algunos participantes: “(...) los países anglosajones argumentaron que necesitaban una cobertura legal. Esos países formaban parte de un grupo afín dispuesto a comprar las nuevas municiones como una manera de seguir participando en operaciones militares, asegurando que los comandantes en el terreno no fueran penalmente responsables”.

Sin embargo, esta visión resulta contradictoria al considerar que, en las primeras negociaciones de la Convención, como la Conferencia de Viena, Argentina había adoptado una postura más cercana a la prohibición parcial, aceptando la posibilidad de desarrollar municiones en racimo con efectos humanitarios reducidos (Human Rights Watch, Landmine Action, Landmine Monitor, International Campaign to Ban Landmines, & Cluster Munition Coalition, 2009, p. 186). Además, previamente, Argentina desempeñó un rol protagónico en las discusiones de la CCW, cuyo objetivo era permitir el uso de armas en contextos militares de forma segura y reduciendo al máximo posible sus efectos humanitarios. Como recordó un ex funcionario entrevistado: “[f]ormé parte del grupo de expertos que intentó negociar un nuevo protocolo a la Convención de la CCW sobre municiones en racimo. El intento fracasó”.

2. Artículo 21 inciso 3: consideraciones éticas y políticas de la interoperabilidad entre Estados

Otro de los principios en los que Argentina fundamentó su rechazo a la Convención sobre Municiones en Racimo se refiere a la negativa de permitir la interoperabilidad entre los Estados Parte y los Estados que no forman parte de la Convención. En particular, Argentina se opone a que se autoricen operaciones conjuntas entre estos Estados, ya que esto implica que los Estados Parte no penalicen a sus aliados por el uso de estas armas.

La preocupación surge de la percepción, compartida por varios expertos y participantes del proceso, de que la Convención podría contener una agenda oculta que beneficiaría a aquellos países que desean utilizar municiones en racimo de forma indirecta. Como lo planteó un entrevistado: “(...) si estoy en Afganistán y me rodea el talibán, pido apoyo aéreo. Si el apoyo más cercano no es el propio, se lo solicitó a un aliado. Y si el único que puede llegar en 10 minutos es Estados Unidos, ellos usarán las municiones por mí. Este tipo de operación permite la interoperabilidad”.

No obstante, la Coalición contra las Municiones en Racimo ha sido muy clara al señalar que la interpretación errónea del artículo 21 podría comprometer la esencia misma de la Convención. Durante la 12ª Reunión de Estados Parte, la CMC destacó que, aunque el artículo 21 permite a los Estados Parte participar en operaciones conjuntas con Estados que no han suscrito la Convención —incluso cuando estos últimos se reservan el derecho de utilizar municiones en racimo—, dicha disposición no debería entenderse como una autorización para que los Estados Parte faciliten o toleren el uso de estas armas bajo ninguna circunstancia.

La CMC subrayó que el artículo 21 no exime a los Estados Parte de la obligación fundamental establecida en el artículo 1, que prohíbe “nunca bajo ninguna circunstancia” ayudar, inducir o alentar la comisión de actos que la Convención prohíbe. Según la Coalición, los artículos 1 y 21 deben ser interpretados de manera complementaria y coherente con el propósito principal de la Convención: eliminar las municiones en racimo y evitar el daño que causan a la población civil.

La Coalición advirtió además que cualquier interpretación que considere el artículo 21 como una excepción o un “vacío legal” que permita a los Estados Parte involucrarse directamente en el uso de municiones en racimo socavaría los principios fundamentales de la Convención. Permitir que los Estados Parte colaboren en operaciones con Estados no adheridos que utilicen estas armas sería, en efecto, un aval implícito a su uso y, por lo tanto, un debilitamiento de la Convención. A pesar de que el artículo 21 ha estado sujeto a interpretaciones desde la ratificación del texto de la Convención, la CMC ha instado a los Estados Parte a reafirmar su compromiso con el desarme humanitario, incluyendo en su legislación nacional las aclaraciones pertinentes, y a evitar el uso del artículo 21 como una herramienta que justifique conductas contrarias al artículo 1.

3. Perspectiva regional: seguridad nacional y equilibrio de poder en la región

Otro aspecto clave para entender la postura adoptada por Argentina respecto a la Convención sobre Municiones en Racimo es el contexto regional en el que se desarrolló la discusión. De todos los países de la región, los únicos tres que decidieron no suscribir la Convención fueron

Argentina, Brasil y Venezuela. Sin embargo, hay una diferencia importante: tanto Argentina como Venezuela participaron activamente en el proceso, ya que buscaban una prohibición, mientras que Brasil nunca formó parte de las negociaciones debido a su producción de este tipo de armamento.

Uno de los argumentos principales que motivaron la no adhesión de Argentina estuvo relacionado con la percepción de la seguridad nacional. A nivel regional, muchos expertos concuerdan en que firmar el tratado habría proyectado una imagen de vulnerabilidad, transmitiendo la sensación de que el país quedaba "atado de pies y manos". Para varios especialistas en defensa, adherirse a la Convención hubiese significado un desequilibrio de poder en la región. Aunque la probabilidad de un conflicto armado entre los países vecinos era y sigue siendo baja, marcada más bien por desafíos políticos, sociales y económicos, muchos coinciden en que en temas de defensa es complicado ignorar el principio del "por las dudas".

En el ámbito internacional, la incertidumbre siempre está presente. Según diversos analistas, las municiones en racimo eran uno de los últimos recursos convencionales que Argentina no estaba dispuesta a dejar de lado sin más. Como señaló un entrevistado:

"(...) ahora me decís que vamos a tener drones o satélites que nos avisen si hay movimiento en la frontera. Si tenés esas herramientas de uso preventivo, es una cosa. Pero si no tenés forma de anticiparte a lo que pueda pasar, ¿se puede descartar completamente la hipótesis de conflicto? No. Ningún ministro de defensa con experiencia se arriesgaría a eliminar esa opción".

En este contexto, Chile y Brasil son los países que más influyen en la postura argentina en relación con el balance de poder regional. A pesar de que Chile firmó la Convención, logró adquirir municiones en racimo de última tecnología, conocidas como "municiones inteligentes", que se ajustan a la definición permitida por el artículo 2, inciso 2 del tratado. Por su parte, Brasil es un importante productor de municiones en racimo, lo cual fundamenta su postura en la defensa de su industria bélica. Si bien los argumentos brasileños para no adherirse a la Convención difieren de los de Argentina, en conversaciones bilaterales ambos países coincidieron en un punto: "si nosotros no las teníamos, nadie iba a tenerlas".

La experiencia de la Guerra de las Malvinas es también un factor que influyó en esta perspectiva en torno a la defensa. Durante el conflicto, Argentina se encontró aislada y sin posibilidad de adquirir armamentos, ya que los países con mayores recursos —aliados del Reino Unido— se negaron a venderle armamento. Esto alimentó la percepción de que en un potencial conflicto por la soberanía de las Islas Malvinas u otro territorio, los países firmantes de la Convención que desarrollen municiones más sofisticadas podrían rehusarse nuevamente a venderle equipamiento defensivo.

Equilibrio estratégico en el contexto regional sudamericano

Sin embargo y con el paso del tiempo la posibilidad de un conflicto armado en la región sudamericana parece cada vez más remota. Desde el ámbito académico, muchos expertos coinciden en que los conflictos regionales, especialmente aquellos marcados por disputas fronterizas que persistieron hasta fines de la década de 1980, han quedado en el pasado. En los años posteriores, los gobiernos latinoamericanos lograron resolver sus disputas territoriales, y a través de la firma de acuerdos tanto económicos como de cooperación militar, han conformado una sólida zona de paz en la región.

Si bien se reconoce que la estabilidad en los países de la región andina es relativamente más frágil, el Cono Sur ha mostrado un panorama distinto. Como señala Battaglini (2013): "(...) la resolución de los litigios pendientes y la subsecuente superación de la rivalidad entre Argentina, Brasil y Chile fue un factor determinante para la formación de la zona de paz positiva en el Cono Sur (...)" (p.19). En este contexto, no solo la probabilidad de un conflicto con Chile o Brasil es prácticamente inexistente, sino que también es crucial tener en cuenta que, a excepción de Argentina y Brasil, el resto de los países sudamericanos son miembros de la Convención sobre Municiones en Racimo. La suma de estos factores, tanto teóricos como objetivos, refuerzan aún más el compromiso regional con la paz y la seguridad.

Finalmente, es importante destacar que en mayo de 2007, Argentina declaró que ya había destruido sus existencias de municiones en racimo. De acuerdo con el Monitor 2024, en 2006, representantes militares argentinos informaron a Human Rights Watch (HRW) que las reservas de bombas aéreas BLG-66 Belouga (Francia) y Rockeye (Estados Unidos) habían sido destruidas en 2005.

En este escenario, la postura de Argentina podría ser vista como una reacción preventiva y conservadora ante un futuro incierto, pero que, con el paso del tiempo, ha perdido fuerza frente a una realidad regional e internacional que prioriza el desarme y la cooperación.

ESTRATEGIAS PARA UNA POSIBLE ADHESIÓN: REDEFINIENDO LA POSTURA DE ARGENTINA

A 16 años de la adopción de la Convención sobre Municiones en Racimo, la postura de Argentina se ha mantenido inalterada. La falta de un conflicto inminente ha relegado el tema a un lugar marginal en la agenda pública, y los gobiernos que sucedieron a Néstor Kirchner y al primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner no han considerado la necesidad de destinar recursos a su revisión. De hecho, la posición oficial sigue basándose en los mismos argumentos de hace más de una década, como se reflejó en la explicación de voto sobre el Proyecto de Resolución L.41, presentada el 28 de octubre de 2023 por la Ministra María Paula Mac Loughlin: “A criterio de nuestro país, el texto adoptado no fue lo suficientemente ambicioso y, en particular, sus artículos 2º y 21º se consideran contrarios al objetivo de la prohibición total y al principio de no discriminación. La situación descrita no ha variado”.

En este contexto, algunos expertos que en su momento apoyaron la adhesión al tratado consideran que hoy podría ser viable reconsiderar la postura, siempre y cuando se reformule la perspectiva con la que se presentan los argumentos a las autoridades actuales. Como destaca un experto: “[c]reo que en Argentina es fácil alcanzar consenso en este tema. Nadie cree que los problemas se solucionan con armas. La sociedad va a acompañar, pero se necesita dar garantías”.

Una posible estrategia para avanzar hacia la adhesión consistiría en reducir la percepción de riesgo a nivel regional, enfocándose en dos líneas de

acción: primero, evidenciando que en las últimas décadas no se han presentado amenazas concretas a la seguridad nacional que justifiquen la necesidad de mantener este tipo de armamento, y segundo, promoviendo una mesa de diálogo regional con la participación de actores clave como Chile y Brasil. Un acuerdo similar al Tratado de Tlatelolco, que establezca la no agresión y el desarme mutuo en la región, podría ser un paso fundamental para consolidar una postura conjunta y equilibrada.

Después de más de 16 años desde la firma del Tratado de Ottawa, que impulsó la prohibición de las minas antipersonales, Argentina ha atravesado múltiples cambios políticos y su contexto de seguridad ha evolucionado significativamente. La falta de amenazas en términos de defensa plantea una nueva oportunidad para reabrir el debate en torno a la Convención sobre Municiones en Racimo, involucrando no sólo a las autoridades, sino también a la sociedad civil. En efecto, esta visión ha sido reafirmada por representantes de la política exterior argentina que hemos contactado para la realización de esta investigación: “[p]uede que si, ex miembros de Cancillería de otras épocas lo hayan planteado en su momento o que después viendo sus avances tengan sus opiniones personales, eso es válido. Hoy por hoy en la dirección nuestra no es un tema [las municiones en racimo] que se esté planteando hipótesis de conflicto, ni como el último recurso [en el caso de un potencial conflicto armado]”.

Las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales pueden desempeñar un papel crucial en este proceso, aumentando la presión sobre los decisores políticos para que revisen una postura que parece haber quedado obsoleta. Al sensibilizar a la opinión pública y generar un consenso social en torno a la adhesión, estos actores pueden influir en las autoridades para que consideren la posibilidad de adherir a la Convención, mostrando que no se trata de una decisión que

comprometa la seguridad del país, sino de una reafirmación del compromiso de Argentina con la paz y la seguridad regional.

El diseño de una estrategia para la adhesión no solo proporcionaría un entorno más seguro y predecible para la región, sino que también dotaría de garantías tanto a las autoridades como a la ciudadanía argentina de que la decisión de adherir no representa un riesgo militar, sino una oportunidad para reforzar el liderazgo de Argentina en la defensa de los derechos humanos y la seguridad humanitaria. Además, esta decisión permitiría al país alinearse con sus principios históricos de apoyo al desarme, consolidando su imagen internacional y contribuyendo de manera significativa a la promoción de un entorno regional más estable y seguro.

CONCLUSIONES

El análisis realizado a partir de las entrevistas con expertos permite concluir que la postura adoptada por Argentina fue, en gran medida, principista, pero también sustentada en la defensa de la seguridad nacional. A pesar de la participación de ambos organismos en el proceso de negociación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, la discusión pareció centrarse predominantemente en el aspecto militar. Esto llevó a que la posición final se basará en preocupaciones de seguridad nacional, eclipsando los argumentos relacionados con el riesgo humanitario.

Es urgente la necesidad de revisar esta postura, ya que no ha habido un nuevo análisis sobre la temática desde el año 2008. El contexto geopolítico actual es complejo, marcado por nuevos conflictos internacionales, como la invasión de Ucrania por parte de Rusia, donde el uso de municiones en racimo se ha documentado y condenado a nivel mundial. Además, la reciente decisión de Lituania de retirarse de la Convención sobre Municiones en Racimo subraya la fragilidad de los compromisos

internacionales en materia de armamento. Esta decisión debe ser condenada, ya que sienta un peligroso precedente que podría erosionar los esfuerzos globales para eliminar estas armas.

Es importante también considerar la interpretación del Artículo 21 de la Convención, que permite a los Estados Parte participar en operaciones militares conjuntas con Estados no parte, incluso si esos Estados reservan el derecho a utilizar municiones en racimo. La CMC ha dejado en claro que esto no debe interpretarse como una autorización para que los Estados Parte colaboren en actividades prohibidas. Esta aclaración que también ha sido respaldada por Estados miembros de la Convención, tal y como Ecuador, el Líbano, Irlanda, México y Zambia, resulta esencial para asegurar que la Convención no se vea socavada por interpretaciones que permitan el uso indirecto de municiones en racimo.

Los puntos de tensión que existían entre la postura de Argentina y la Convención, aunque pudieron ser válidos durante el Proceso de Oslo, no han sido revisados casi dos décadas después. La reafirmación de un compromiso hacia la paz y la seguridad regional se torna esencial, no solo para alinear a Argentina y la región con los principios humanitarios fundamentales de la Convención, sino también para fortalecer su papel en un entorno internacional cada vez más desafiante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Battaglino, J. (2023). Documentos de trabajo 12: La evolución de la zona de paz sudamericana. Centro de Estudios Avanzados de Defensa. Disponible en: <https://cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/1572/1/Documentos%20de%20trabajo%2012.pdf>
- Borrie, J. (2009). Unacceptable harm: A history of how the treaty to ban cluster munitions was won (UNIDIR/2009/8). UNIDIR, United Nations Institute for Disarmament Research.
- Cluster Munition Coalition. (2023). Cluster Munition Monitor 2023. Ginebra: ICBL-CMC. Disponible en: <https://www.the-monitor.org/reports/landmine-monitor-2023>
- Cluster Munition Coalition. (2024). Cluster Munition Monitor 2024. Ginebra: ICBL-CMC. Disponible en: <https://www.the-monitor.org/reports/cluster-munition-monitor-2024>
- Cluster Munition Coalition. Statement on interpretative issues. Disponible en: <https://twitter.com/aymansorour/status/1834624073160139081/photo/1>
- Comité Internacional de la Cruz Roja. (2023). In times of insecurity and conflict, states must work together. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/news-release/times-insecurity-and-conflict-states-must-work-together>
- Human Rights Watch. (2008). Convention on Cluster Munitions: Questions and answers on interoperability and the prohibition on assistance. https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Convention%20on%20Cluster%20Munitions%20-%20Q%26A%20on%20Interoperability%20and%20the%20Prohibition%20on%20Assistance.pdf
- Human Rights Watch, Landmine Action, Landmine Monitor, International Campaign to Ban Landmines, & Cluster Munition Coalition. (2009). Banning cluster munitions: Government policy and practice. Mines Action Canada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Wikipedia. (2023). Normas acerca de las municiones de racimo. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Normas_acerca_de_las_municiones_de_racimo
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina. (2023). Explicación de voto sobre Proyecto de Resolución L41: Aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo. Disponible en: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/explicaci%C3%B3n-de-voto-sobre-proyecto-de-resoluci%C3%B3n-l41-aplicaci%C3%B3n-de-la-convenci%C3%B3n-sobre-municiones-en>
- Naciones Unidas en Ginebra. (2023). Convention on cluster munitions. Disponible en: <https://www.ungeneva.org/es/about/organizations/convention-cluster-munitions>
-