

El desarme humanitario: instrumentos para erradicar el uso y comercio de minas antipersonal, municiones de racimo y otras armas especialmente nocivas

María del Mar Hidalgo García

Capítulo segundo

Resumen

El desarme humanitario implica la eliminación o la restricción de uso de determinados tipos de armas convencionales consideradas especialmente crueles o nocivas. Los tratados internacionales que lo regulan son el resultado de negociaciones multilaterales y de la presión social. En su elaboración, los principios humanitarios han sido determinantes, por encima de intereses políticos, militares o económicos. Sin embargo, sin dejar de constituir un éxito, estos tratados están lejos de alcanzar una universalidad necesaria para erradicar el uso y la producción de unas armas convencionales que violan los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Palabras clave

Minas antipersonas, desarme humanitario, municiones de racimo, desminado.

Abstract

The humanitarian disarmament involves the removal or restriction of use of certain types of conventional weapons deemed particularly cruel or

harmful. International treaties that regulate it are the result of multilateral negotiations and social pressure. In its development, humanitarian principles have been decisive, above political, military or economic interests. However, these treaties are far from achieving universality necessary to eradicate the use and production of weapons that violate the principles of IHL.

Key Words

Antipersonnel mines, humanitarian disarmament, cluster munitions, demining.

Introducción

Conforme al Derecho Internacional Humanitario, las partes intervinientes en un conflicto, ya sean Estados o agentes no estatales tienen la obligación de no realizar ataques indiscriminados, minimizar las consecuencias sobre la población civil, respetar el principio de proporcionalidad, distinguir los objetivos militares de los objetivos civiles y evitar sufrimientos innecesarios a los combatientes.¹

El derecho internacional humanitario tiene, por tanto, dos objetivos: por un lado proteger a las personas que están fuera de combate y aliviar el sufrimiento de las víctimas ya sean combatientes o no, y por otro lado, limitar los medios utilizados en la guerra. En un primera aproximación, el primer objetivo se asocia al Derecho de Ginebra mientras que la limitación de medios de combate se recoge en el Derecho de La Haya, aunque hay que señalar que entre ambos cuerpos de normas existe una interconexión.

El origen del Derecho de La Haya, es relativamente reciente y tiene su origen en la Declaración de San Petersburgo de 1868.² En esta declaración, considerando el avance del desarrollo armamentístico, las partes contratantes se comprometían a no utilizar en caso de guerra proyectiles de peso inferior a 400 gramos que estuvieran cargados con material explosivo o inflamable debido al sufrimiento inútil que ocasionaban a los “hombres puestos fuera de combate”. La importancia de esta declaración radica en que fue el primer acuerdo formal para prohibir el uso de un determinado tipo de arma en una guerra aunque sus efectos no quedaran garantizados por no constituir un tratado internacional con carácter vinculante.³

En 1899 se celebró en la Haya la I Conferencia de paz con el objetivo de poner fin al desencadenamiento de nuevas guerras mediante el establecimiento de un arbitraje internacional. Sin embargo, previendo que en un futuro los Estados decidieran no acogerse a un sistema de arbitraje para solucionar los conflictos, los participantes decidieron abordar una codificación de “las leyes y costumbres de la guerra terrestre”. El resultado final fue la aprobación de la Convención de la Haya relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre y reglamento anexo en la que se establece que los beligerantes no tienen derecho ilimitado en cuanto a la elección de medio para dañar al enemigo prohibiendo, entre otros, el uso de armas envenenadas o que causen males superfluos.⁴

¹ <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/dih.es.pdf>.

² http://www.cruzroja.es/dih/pdf/Declaracion_San_Petersburgo_1868.pdf.

³ ABRISKETA, J. “Hitos del derecho de la guerra en el siglo XXI: se consolida y evoluciona”. DERECHOS Y LIBERTADES. Num 26, Época II, enero 2012, pp 45-82.

⁴ http://www.cruzroja.es/dih/pdf/II_convenio_de_la_haya_de_1899_relativa_a_leyes_usos_guerra_Terrestre_y_reglamento_anexo.pdf.

De la Conferencia de la Haya de 1899 también surgieron dos declaraciones, una de ellas relativa a la prohibición del empleo de proyectiles explosivos y la otra relativa a la prohibición de proyectiles que tuvieran como único objeto el esparcir gases asfixiantes o deletéreos.⁵

La Conferencia, aunque constituyó un hito en la historia del Derecho de la Guerra por establecer una delimitación la forma de conducción de las guerras, no impidió la aparición de nuevos conflictos.

En 1907 tuvo lugar la Segunda conferencia de paz de la Haya con el objetivo de ampliar la Convención de 1899, modificando algunas partes y dando un mayor enfoque a la guerra naval. De esta manera, se daba continuidad el proceso de codificación de la guerra con la ratificación de doce tratados⁶ y una declaración para prohibir la descarga de proyectiles y explosivos desde globos.

La importancia de ambas conferencias, pese a no conseguir grandes logros en materia de desarme, radica en que la comunidad internacional tomaba conciencia de la necesidad de humanizar la guerra y de restringir el uso de cierto tipo de armas que causaban daños y sufrimientos innecesarios. Sin embargo, la evolución y el desarrollo tecnológico del armamento convencional y no convencional, sobre todo durante el periodo entre las dos Guerras Mundiales y la posterior Guerra Fría, ha desafiado de forma continuada estos principios humanitarios.

Las atrocidades cometidas en la I Guerra Mundial, denominada “guerra química” y el lanzamiento de las bombas nucleares en la II Guerra Mundial, impulsaron a la comunidad internacional a establecer tratados para

⁵ http://www.cruzroja.es/dih/pdf/Declaracion_II_III_prohibiendo_empleo_balas_que_se_hinchan_o_aplastan.pdf.

⁶ Los doce convenios ratificados fueron:

- Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales.
- Convención relativa a la limitación del empleo de la fuerza por cobro de deudas contractuales.
- Convenio relativo a la apertura de las hostilidades.
- Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre.
- Convenio relativo a los Derechos y Deberes de las Potencias y Personas Neutrales en caso de guerra terrestre.
- Convención relativa a la situación jurídica de los buques mercantes enemigos en el inicio de las hostilidades.
- Convenio relativo a la transformación de buques mercantes en buques de guerra.
- Convención relativa a la colocación de minas submarinas automáticas de contacto.
- Convenio relativo al bombardeo por fuerzas navales en tiempo de guerra.
- Convenio para la adaptación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra.
- Convención relativa a ciertas restricciones en relación con el ejercicio del Derecho de Captura en la Guerra Marítima.
- Convenio relativo a los Derechos y Deberes de las Potencias Neutrales en la Guerra Naval.

prohibir el uso y desarrollo de armas de destrucción masiva y emprender un proceso de desarme para poner fin al nivel de destrucción que se estaba alcanzado. Surgieron así, el tratado de no-proliferación Nuclear, que entró en vigor en 1970, la Convención para armas biológicas y tóxicas de 1975 y la Convención de armas químicas que entró en vigor en 1997.

Si bien la concienciación de prohibir la proliferación de armas de destrucción masiva se produjo de una forma mayoritaria entre la comunidad internacional, no sucedió lo mismo con otro tipo de armas convencionales que causaban y siguen causando un sufrimiento innecesario, no sólo durante la evolución de los conflictos sino también tras su finalización, sobre todo en la población civil. Es el caso, por ejemplo, de las minas antipersonas o las municiones de racimo. Algunos Estados mostraban sus discrepancias ya que consideraban que no se debía prohibir este tipo de armas por las ventajas tácticas que presentaban, sino que sólo sería necesario regular su uso para evitar daños a la población. Fue necesaria una concienciación social y una movilización de la sociedad civil para lograr una respuesta para prohibir el uso de ciertos tipos de armas convencionales que resultaban ser especialmente crueles por su carácter indiscriminado. El resultado fue la aparición de una serie de tratados internacionales que forman parte del entramado jurídico del denominado Desarme Humanitario.

Estos tratados son el resultado de negociaciones multilaterales en las que los principios humanitarios han sido determinantes. El desarme humanitario implica la eliminación o la restricción de uso de determinados tipos de armas convencionales consideradas especialmente crueles o nocivas.

El éxito de los tratados que regulan este tipo de desarme radica en que dan respuesta a una realidad social, en donde el aspecto humanitario prevalece sobre los intereses políticos, militares o económicos que rigen el desarme tradicional. Estos tratados refuerzan, además, el principio de que el derecho de las partes combatientes a elegir los métodos y medios a emplear en un conflicto armado no es ilimitado tal y como quedó recogido un siglo atrás en las Conferencias de La Haya.

Los pilares sobre los que se asienta este desarme humanitario están constituidos por tres acuerdos internacionales que forman parte del Derecho Internacional Humanitario. El primero de ellos, por orden cronológico y por su generalidad, es la "Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados", conocida por sus siglas en inglés como CCW (*Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons*).⁷ El segundo pilar lo constituye la "Convención sobre la prohibición del empleo, almace-

⁷ Para consultar el texto: <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/certainconventionalweapons.shtml>.

namiento, producción y transferencia de minas antipersonas y sobre su destrucción”⁸ de 1997 y el tercero, la “Convención sobre municiones de racimo”⁹ de 2008.

El problema actual de las minas antipersonal

Los instrumentos jurídicos que limitan y prohíben el uso concreto de minas antipersonas y municiones de racimo, aunque suponen una herramienta válida para la lucha contra este tipo de armas, presentan un alcance limitado ya que sólo son de aplicación a aquellos Estados que deciden adherirse voluntariamente a ellos. Por otro lado, no resulta fácil sancionar a Estados o agentes no estatales por el empleo de este tipo de armas atendiendo explícitamente a una violación del Derecho Internacional Humanitario.¹⁰ Estas limitaciones permiten que se sigan utilizando minas antipersonas y municiones de racimo como cualquier otro tipo de arma convencional en los conflictos actuales.

Además del problema derivado del carácter indiscriminado y desproporcionado de su empleo, existe un problema aún más importante que subyace tras la finalización del conflicto. La paz se alcanza pero no significa que el cese de hostilidades conduzca a una situación de seguridad de la población. Las minas antipersonal y los restos explosivos abandonados tienen consecuencias catastróficas para la población civil. Producen muertes, heridas, amputaciones, sobre todo en niños cuya curiosidad les hace acercarse a unos objetos de atractivos colores como si fueran juguetes. Esta situación se agrava con el tiempo cuando se pierde el control de la localización de estas armas y el peligro no sólo se circunscribe a una zona acotada. Sucesos tan comunes como las lluvias torrenciales pueden mover minas enterradas haciendo que quedan totalmente deslocalizadas. Esta fue la causa de cierre de la frontera entre Chile y Perú en febrero de 2012 ante el peligro que suponía la movilización de doce mil minas colocadas a 800 m de la frontera a mediados de los años setenta.¹¹ Y el caso más reciente de Bosnia en donde las inundaciones de mayo de 2014 podrían desenterrar las más de 120.000 minas que fueron colocadas durante la guerra de los Balcanes (1992-1995).¹²

Aparte del sufrimiento y dolor que producen las minas antipersonal y los restos explosivos de guerra en la población civil, también suponen un

⁸ http://www.un.org/es/disarmament/instruments/convention_landmines

⁹ <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/clustermunitions.shtml>.

¹⁰ RACCUJA Daniel Joseph. “The Cluster Munition Problem”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. Vol. 44, 2011.

¹¹ <http://peru.com/2012/02/20/actualidad/politicas/chile-cierra-frontera-peru-minas-antipersonales-noticia-43255>.

¹² <http://www.europapress.es/internacional/noticia-inundaciones-podrian-desenterrar-mas-120000-minas-quedan-aun-guerra-bosnia-20140519141410.html>.

importante coste económico y social asociado a su utilización y abandono ya que, además del tratamiento médico y los gastos de la asistencia a las víctimas y sus familias, impiden la libre circulación de bienes y personas y dejan inservibles extensas áreas cultivables retrasando la recuperación y el desarrollo de la zona tras la finalización del conflictos.

Las ventajas tácticas como justificación del empleo de las minas antipersonas

Las minas antipersonal junto con las minas anticarro se encuadran dentro de las minas terrestres. Desde el punto de vista táctico militar las minas antipersonal poseen numerosas ventajas por lo que han formado parte del armamento de casi todos los ejércitos.¹³ Poseen una buena relación coste/beneficio ya que son baratas y sirven para matar y herir al enemigo o dañar sus equipos. Fuerzan al enemigo a dividir sus fuerzas aumentando con ello su vulnerabilidad y también pueden ser utilizadas para proteger posiciones e instalaciones militares. Por otro lado, son muy fáciles de utilizar ya que no son precisos conocimientos técnicos ni ninguna habilidad adicional. Tampoco se requiere puntería para ser disparadas ya que su forma de dispersión es totalmente aleatoria.

Un mina terrestre cuesta alrededor de 3 dólares pero localizarla, desactivarla y retirarla cuesta alrededor de 1000 dólares. Se debe rastrear el terreno centímetro a centímetro por lo que una persona sólo puede limpiar del orden de 20-50 metros cuadrados al día.¹⁴

Desde el punto de vista del daño producido a la población civil, las minas antipersonal son las que suponen una mayor amenaza y causan incidentes más graves. Aunque ambas se activan por presencia y contacto, las minas anticarro están diseñadas para activarse con la presión de unos 200 Kg, mientras que las minas antipersonas basta con ejercer una presión de 2 kg o moverlas para que se produzca la detonación¹⁵. Además, las primeras suelen estar dotadas de sistemas de desactivación mientras que las antipersonales no.

Clasificación de las minas antipersonal

Las minas antipersonal se pueden clasificar en dos grupos:

- ✓ Minas antipersonal que producen una onda de choque. Este tipo de minas suelen ser pequeñas, con un diámetro inferior a los 80 mm y de poco peso, a veces no llegan ni a los 100 gr. La onda de choque

¹³ http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0654.pdf.

¹⁴ <http://www.unicef.org/sowc96/9ldmines.htm>.

¹⁵ http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docdocumrel/prohibicion%20de%20minas%20terrestres%20antipersonales-2002.pdf.

provocada causa heridas y amputaciones en piernas y brazos a las personas que las activan. Su rango de acción letal no va más allá de una radio de 1 ó 2 metros. La caja que contiene la carga explosiva suele ser de madera o plástico y al contener muy pocas piezas metálicas son muy difíciles de detectar¹⁶. Dentro de este tipo de minas hay una diferenciación por tamaño y, por tanto, por los daños que producen. Entre las que poseen un diámetro inferior a 10 cm se incluyen la M-14 de EEUU que tiene la carcasa de plástico, las italianas TS-5 y la SB-33 y la Typo 72 de fabricación china. Con un diámetro superior y con una presencia mayor de explosivo se encuentran las minas soviéticas PMN y PMN-2 que contienen, respectivamente, 240 y 150 gr de TNT.¹⁷

- ✓ Minas antipersonal de fragmentación. Este tipo de minas contienen esferas o fragmentos metálicos en su interior. El alcance letal se sitúa alrededor de los 15-25 metros. Se distinguen tres tipos: estáticas, saltadoras y direccionales. Las primeras pueden accionarse de forma parecida a las de choque. Las saltadoras explotan solamente cuando son proyectadas a una altura de 0.8-1.5 metros. Las direccionales expulsan las cargas en una determinada dirección ampliando el alcance letal hasta los 150 metros. Se pueden colocar en el suelo o sobre cualquier soporte¹⁸.

Hay un tipo de mina de onda de choque que merece una especial atención. Se trata de la mina de fabricación soviética denominada Butterfly o Green Parrots (PMF-1 ó PMZ) que fue empleada en Afganistán.¹⁹ Estas minas se esparcen desde helicópteros o aviones o mediante artillería. Su principal característica es que es muy delgada (1.5 cm) y está compuesta por unos 40 gramos de explosivo. Para accionarla basta sólo con cogerla con el pulgar e índice. Está pensada para causar mutilaciones más que para matar y resultan especialmente atractivas para los niños por su forma y colores. Su pequeño tamaño les hace quedar ocultas rápidamente en el terreno y su peso ligero provoca que sean arrastradas fácilmente por causas naturales como lluvias lo que aumenta los problemas para establecer su localización y poder retirarlas una vez terminado el conflicto. En la actualidad existe una nueva versión (PMF-1S) que incluye un sistema de autodestrucción que se activa a las 24 horas desde su lanzamiento.²⁰

Las víctimas de las minas antipersonal

Desde la entrada en vigor en 1999 de la "Convención sobre la Prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas anti-

¹⁶ <http://www.cicr.org/spa/resources/documents/misc/5tdm6d.htm>.

¹⁷ Land mines: A deadly Legacy. Human RightsWatch. ISBN 1-56432-113-4. Página 25.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ http://www.warchild.org/Interactive_Galleries/Landmines/Mines3/mines3.html.

²⁰ Ibid

personal y sobre su destrucción”, el número de víctimas ha ido disminuyendo a la vez que han ido aumentando la superficie de limpieza de zonas contaminadas y los fondos destinados a tareas de desminado y apoyo a las víctimas.

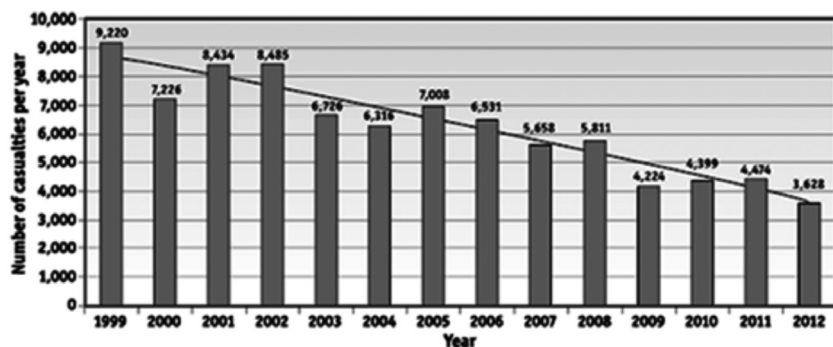


Figura 1. Fuente: Landmine monitor 2013

Sin embargo, a fecha de hoy siguen suponiendo un grave peligro para la población y todavía son muchos los riesgos asociados a las minas y a los residuos explosivos de guerra sobre todo para civiles y en concreto para los niños. Durante 2012 se registraron 3628 víctimas²¹, con los siguientes porcentajes: 78% civiles, 18% Fuerzas de Seguridad y un 4% de personal implicado en tareas de desminado. De este número total de víctimas, 1066 fueron mortales. Atendiendo a razón de sexo, el 87% de las víctimas registradas en 2012 fueron varones. Del total de víctimas registradas en 2012, 1168 fueron niños, lo que representa un 47%, dato altamente preocupante por suponer un incremento de casi el 10% con respecto al año anterior. Afganistán, Colombia, Camboya y Yemen son los tres países que han sufrido un mayor incremento en víctimas infantiles.

País	Víctimas infantiles	N.º Total de víctimas civiles	% de víctimas infantiles
Afganistán	341	562	61%
Yemen	105	211	50%
Colombia	66	217	30%
Camboya	61	176	35%
Pakistán	54	168	32%

Tabla 1. Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Landmine Monitor 2013.

²¹ Con toda seguridad el número fue mayor pero hay que tener en cuenta que en algunas zonas es muy difícil realizar el registro.

Por lo que respecta a las víctimas militares/combatientes, se produjeron en países en los que existe algún tipo de conflicto o violencia armada, siendo Colombia el que mayor número de víctimas registró con un 42 %. En Afganistán se produjo un retroceso, pero sin embargo Pakistán y Myanmar registran un aumento considerable si se comparan los datos de 2011 y 2012. En Pakistán el número ascendió de 186 a 236 víctimas y en Myanmar de 13 a 21.²²

Descontaminación de campos minados

A finales de 2013, 59 países contaban con la presencia de minas en su territorio.²³ A ellos hay que sumar zonas del Sahara Occidental, Kosovo, en la zona de Nagorno-Karabaj y en Somalia. También existen sospechas de que pueden existir minas en Yibuti, Namibia, Filipinas, República de Palaos, Moldavia, Montenegro, Jordania y Omán.

Los esfuerzos de la comunidad internacional siguen aumentando para tratar de eliminar este peligro, asistir a las víctimas y familiares y ofrecer a la población la posibilidad de volver a utilizar terrenos claves para su supervivencia y el desarrollo económico de la zona. En la última década la superficie total descontaminada alcanzó casi los 2000 km² y el número de minas eliminadas ascendió a 3.3 millones.²⁴ En 2012, se limpiaron, aproximadamente, 281 km² de tierra (un 47% más que en 2011), se destruyeron 240.000 minas antipersonales y 9300 anticarro.²⁵ Los principales esfuerzos se realizaron en Afganistán, Camboya, Croacia y Sri Lanka.

A estas cifras hay que unir las correspondientes a las tareas de desminado en campos de batalla que al contrario que ocurre con las anteriores esta superficie en 2012 fue menor que en 2011, 233 km² frente a 167 km². Entre estas zonas hay que mencionar, Laos, Afganistán, Iraq, Azerbaiyán, Nagorno-Karabaj, Sri Lanka y Camboya.

El uso, producción y comercio de las minas antipersonal

A pesar de que las minas antipersonal suponen una violación del derecho internacional humanitario, la realidad es que en actualidad se siguen utilizando en algunos conflictos tanto por fuerzas estatales como por grupos insurgentes. Prueba de ello es el empleo por parte de fuerzas gubernamentales en Siria y Myanmar,²⁶ ninguno de ellos Estado Parte de la Con-

²² Landmine Monitor 2013.

²³ Ibid.

²⁴ La limpieza se realiza conforme a las normas Internacionales de desminado (IMAS).

²⁵ Landmine Monitor 2013.

²⁶ Landmine Monitor 2013. Myanmar/Burma Country Report.

vención. En el caso de Siria existen informes sobre el empleo de minas antipersonal por parte de las fuerzas gubernamentales en las fronteras con Líbano y Turquía. En la localidad de Kharbit al Jouz las tropas del régimen instalaron del orden de 200 minas tipo PMN-2 y en Quasir, en la frontera libanesa, también se utilizaron para impedir la huida de la población.²⁷ Recientemente, Rusia ha colocado minas en la frontera con Ucrania.²⁸

Por otro lado, existen acusaciones de uso en algunos Estados Parte de la Convención. Es el caso de Sudán del Sur, Sudán, Turquía y Yemen.

Además, la utilización de minas antipersonal y dispositivos explosivos improvisados por parte de agentes no estatales viene a complicar la situación. Algunos grupos insurgentes, aparte de adquirir las minas de forma ilegal, mediante transacciones comerciales o por el acceso a los arsenales, tienen la capacidad de fabricar artefactos explosivos improvisados de funcionalidad similar a las minas antipersonas pero de elaboración manual. Este tipo de artefactos se han utilizado en los últimos años en Tailandia, Yemen, Afganistán, Colombia, Myanmar, Paquistán, Siria y Túnez. Existen informes que confirman que algunos agentes no estatales poseen stocks de minas antipersonal en Egipto, Afganistán, Colombia, Irak, Myanmar, Pakistán, Sudán y Siria.²⁹

Precisamente la aparición de minas en determinados países como Sudán o Yemen³⁰ ha hecho saltar las alarmas sobre el establecimiento de un mercado de comercialización de este tipo de armas. Desde el inicio de la campaña de concienciación de la comunidad internacional contra el empleo de las minas antipersonas, las transacciones se han llevado a cabo de forma ilegal o se han realizado sin registrar ningún dato, es decir no pueden considerarse transacciones Estado-Estado como ocurre con otros tipos de armamentos convencionales.

En Yemen han aparecido minas del tipo PPM-2. Este tipo de minas no aparecía registrado ni el stock del país ni figuraba entre las minas objeto de tareas de descontaminación.³¹ Sin embargo, las PPM-2 sí están presentes en Somalia y el Golfo de Adén. En Sudán,³² se han encontrado minas tipo N4 con escritura farsi por lo que se sospecha que algunos actores implicados en el conflicto de las provincias del Sur podrían estar accediendo a los arsenales del país. Existen otros casos de posible uso

²⁷ <http://www.hrw.org/news/2012/03/13/syria-army-planting-banned-landmines>.

²⁸ <http://www.themoscowtimes.com/news/article/ukraine-accuses-russia-of-using-land-mines/502457.html>.

²⁹ Landmine monitor 2013.

³⁰ <http://www.yementimes.com/en/1558/news/627/Landmines-threaten-lives-of-citizens-in-Hajja.htm>.

³¹ http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/612.

³² http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/583.

sin aclarar, como el caso de Turquía³³ cerca de la frontera con Iraq o el de Camboya en la frontera con Tailandia.³⁴

Desde la entrada en vigor de la Convención, el número de países productores de minas se ha reducido de 50 a 12. China, Cuba, Estados Unidos, India, Irán, Myanmar, Corea del Norte, Pakistán, Rusia, Singapur, Corea del Sur y Vietnam disponen, en la actualidad de capacidad para producir las. La mayoría ha paralizado la producción aunque se reserva el derecho a hacerlo. Otros como: India, Myanmar, Pakistán y Corea del Sur,³⁵ continúan con la producción.

La mayoría de los países productores además firmaron una moratoria sobre su exportación. Entre ellos, China, India, Israel, Kazajistán, Pakistán, Rusia, Singapur, Corea del Sur y EEUU. También figuraba Polonia pero este país finalmente ratificó la Convención a finales de 2012. Otros países como Cuba, Egipto y Vietnam han declarado que no han paralizado su exportación. Un caso más dudoso lo protagoniza Irán, que al igual que los anteriores manifestó la intención de paralizar la exportación pero existen evidencias de que no ha sido así.³⁶

La paralización de la exportación es evidente que contribuye a poner más impedimentos para obtener este tipo de armas pero con ello no se erradica de forma definitiva el problema del uso de minas antipersonal en los conflictos recientes. Primero porque, las partes interesadas buscan nuevas formas de realizar las transferencias, máxime cuando hay actores no estatales implicados. Segundo, porque lo grupos insurgentes fabrican de forma manual sus propios dispositivos explosivos improvisados y tercero porque estos grupos pueden tener acceso a los arsenales de países que no han ratificado la Convención o de países que sí la han ratificado pero que presentan problemas de seguridad y de falta de control cuando se está procediendo a la destrucción de los mismos. Es el caso de Afganistán, Irak o Somalia.

Una acción clave para evitar las transferencias ilegales e impedir su acceso por parte de agentes no estatales es la destrucción de los arsenales de los Estados Parte. Cualquier retraso en la destrucción supone una amenaza al resto ya que mientras existan arsenales habrá posibilidad de que caigan en manos de grupos no estatales y las utilicen contra la población mermando los esfuerzos, económicos y diplomáticos que se hacen en otros ámbitos para eliminar las minas antipersonal.

³³ http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/598.

³⁴ <http://www.cambodiadaily.com/news/three-injured-in-separate-land-mine-explosions-60524/>.

³⁵ Landmine monitor 2013.

³⁶ http://www.the-monitor.org/custom/index.php/region_profiles/print_profile/495.

Desde la entrada en vigor de la Convención se han destruido 47 millones de minas antipersonal pero todavía quedan alrededor de 11 millones.³⁷ En el caso de España, la destrucción del arsenal declarado que contenía casi un millón de minas se destruyó entre 1998 y primeros de 2002.³⁸

Número de minas sin destruir en Estados Parte	
Ucrania	5.767.600
Bielorrusia:	3.356.636
Grecia	953.285
Finlandia:	809.308
Polonia	13.585
Costa de marfil:	1.526
Guinea Bissau	(al menos 7)
Sudán del Sur	(al menos 4)

Tabla 2. Fuente: Landmine Monitor 2013

A finales de 2013, Grecia, Ucrania y Bielorrusia no habían cumplido su objetivo de destrucción en los cuatro años de prórroga otorgados por la Convención alegando motivos económicos. Estos tres países deben hacer un esfuerzo para que los objetivos de destrucción se cumplan, ya que representa una obligación legal de sus gobiernos con su población.

La Comisión Europea va a colaborar en la finalización de la instalación donde se va a proceder a la destrucción en Bielorrusia de las minas PFM-1. Grecia, ante la crisis económica que sufre ha optado por el traslado de las minas a Bulgaria. Ucrania, que dispone de unos de los mayores arsenales, cuenta con el apoyo de Alemania, gracias al cual, en 2013 se destruyeron 300.000 minas tipo PFM-1 y está previsto que durante el 2014 continúe para eliminar otros 3 millones de minas. Un número similar está previsto que se destruyan en cuanto se establezcan los términos de colaboración entre Ucrania, la Comisión Europea y la OTAN. Además de las minas PFM-1, Ucrania cuenta con un arsenal de 149.096 del tipo POM-2 a la espera de ser destruidas.³⁹

En cuanto a los Estados no Parte se estima que 32 países poseen arsenales que rondan los 160 millones de minas antipersonal. Obviamente, se trata de una cifra de estimativa al no ser posible realizar la verificación⁴⁰. La mayoría de estos países argumentan que mantienen los arsenales para el entrenamiento de sus Fuerzas Armadas.

³⁷ Landmine Monitor 2013.

³⁸ España asumió esta responsabilidad según la Ley 33/1998 de 5 de octubre.

³⁹ http://www.apminebanconvention.org/fileadmin/APMBC/IWP/IM-apr14/7_ARTICLE_4_STATES_PARTIES_MISSED_DEADLINES_-_ICRC.pdf.

⁴⁰ Landmine Monitor 2013

Arsenales de Estados no Parte	
China	110 millones
Rusia	24.5 millones
EEUU	10 millones (a fecha de 2002)
Pakistán	6 millones
India	4-5 millones

Tabla 3. Fuente: Landmine Monitor 2013

En estos países también se establecen programas de destrucción de arsenales pero no con fines de desarme sino por razones de mantenimiento, seguridad y eliminación de los dispositivos obsoletos.

Apoyo internacional frente a las minas antipersonal

En 2012, la ayuda económica para solventar los problemas derivados de las minas antipersonal ascendió a 681 millones de dólares, de los cuales 184 fueron aportados por 28 estados afectados y del resto, el 80% lo aportaron unos pocos donantes, entre ellos, EEUU, la UE, Japón, Noruega, Países Bajos, Australia, Alemania y Reino Unido.

Estas ayudas se canalizan a través de distintos medios: de forma bilateral, a través de UNMAS⁴¹ y UNDP;⁴² el ITF (Enhancing Human Security)⁴³ del Gobierno de Eslovenia, el Common Humanitarian Fund para Sudán del Sur y el fondo del Partenariado para la paz de la OTAN.⁴⁴ Del presupuesto indicado, aproximadamente un 80% se destina a tareas de desminado, limpieza de terrenos y actividades de educación para prevenir el riesgo. El 6% se dedicó a la asistencia a las víctimas.

Actividad	2010	2011	2012
Limpieza/educación	409	399	417
Asistencia a las víctimas	43	30	32
Varios	16	19	35
Promoción campaña	11	12	13

⁴¹ United Nations Mine Action (<http://www.mineaction.org/programmes>).

⁴² United Nations Development Programm (<http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>).

⁴³ <http://www.itf-fund.si/>.

⁴⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm.

Actividad	2010	2011	2012
Destrucción de arsenales	1	7	0

Tabla 4. Distribución de fondos por sector (millones de dólares). Fuente: Land Monitor 2013.

Aparte de este apoyo internacional existen otras fuentes de financiación a través de ONG's, fundaciones privadas y las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU que en 2012 contribuyeron con 113 millones, repartidos en las siguientes misiones.

State/other area	Peacekeeping operation	Assessed funds for mine action (\$)
South Sudan	UN Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)	37,258,583
Somalia	African Union Mission in Somalia (AMISOM)	32,377,750
South Sudan	UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)	14,505,082
Sudan	UN Mission in Darfur (UNAMID)	10,115,000
DRC	UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO)	7,760,280
Côte d'Ivoire	UN Operation in Cote d'Ivoire (UNOCI)	6,188,450
Western Sahara	UN Mission for the organization of a Referendum in Western Sahara (MINURSO)	2,600,590
Syria	UN Supervision Mission in Syria (UNSMIS)	1,428,000
Lebanon	UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL)	1,362,750
Total		113,596,485

Tabla 5. Fuente: Land Monitor 2013.

El marco jurídico internacional para la prohibición de las minas antipersonas

La prohibición y restricción del uso de las minas antipersonas se encuentra regulado por dos de los pilares que sustentan el desarmen humanitario: la Convención sobre la prohibición o restricción de uso de ciertas armas convencionales (CCW) y la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonas y sobre su destrucción.

La CCW

Esta convención, firmada en 1980 por 51 Estados, constituyó un éxito al prohibir y restringir determinados tipos de armas convencionales. Una de sus principales características es que se trata de una convención mar-

co con posibilidad de adaptación a los futuros cambios tecnológicos. La generalidad de su texto proporciona una cierta flexibilidad y permite desarrollar su contenido y adaptarlo a los nuevos retos del futuro, acordes con las innovaciones tecnológicas y la propia evolución de los conflictos. Bajo esta perspectiva de adaptación continua, en 2001, durante la celebración de la Segunda Conferencia de los Estados Parte, se acordó ampliar su ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales.

El alcance generalista de la Convención se complementa con cinco protocolos que prohíben cada uno de ellos, explícitamente, un determinado tipo de armas. Los tres primeros se aprobaron junto con la propia Convención. Los dos siguientes se aprobaron años más tarde para dar respuesta a nuevos retos tecnológicos, por un lado y por otro para intentar disminuir el número de víctimas civiles debidas a los restos explosivos de guerra. Los cinco protocolos que desarrollan aspectos concretos de la Convención son:

- Protocolo I (1980): sobre Fragmentos no localizables. Este protocolo “prohíbe emplear cualquier arma cuyo efecto principal sea lesionar mediante fragmentos que no puedan localizarse por rayos X en el cuerpo humano”.
- Protocolo II sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos. Este protocolo establecido en 1980 fue enmendado en mayo de 1996 para introducir nuevos límites en el uso, producción y transferencia de minas antipersonal. En el protocolo original se prohibía el uso de minas y armas trampas contra la población civil o su empleo de forma indiscriminado. Sin embargo, el uso contra objetivos militares estaba permitido. El Protocolo II enmendado prohíbe el uso de toda mina antipersonal que no sea detectable y que no se destruya dentro de los 30 días siguientes transcurridos desde su colocación, aunque pueden quedar sin autodestruirse un 10%. Estos requisitos de autodestrucción no son de aplicación en zonas cuyo perímetro esté marcado y que estén vigiladas por personal militar. Además, el protocolo obliga a limpiar la zona antes de abandonarla salvo si se entrega el control a las fuerzas de otro Estado o si se pierde el control de la zona por una acción enemiga.
- Protocolo III (1980) sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias, concebidas para incendiar objetos o causar quemaduras a los civiles.
- Protocolo IV de 1995 sobre armas láser cegadoras, concebidas para causar ceguera permanente. Es protocolo constituye un paso muy importante ya que se prohibía el empleo de un arma antes de que se hubiera empleado en un conflicto.
- Protocolo V de 2003 sobre restos explosivos de guerra que obliga a señalar y retirar los restos de explosivos tras el cese del conflicto. Entró en vigor en noviembre de 2006.

Nº de Estados Parte de la Convención y sus Protocolos	
Estados Parte	117
Art. 1 Enmendado	78
Protocolo I	111
Protocolo II	92
Protocolo II Enmendado	100
Protocolo III	107
Protocolo IV	101
Protocolo V	84

Tabla 6. Fuente: <http://www.unog.ch>. A fecha septiembre de 2014

La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonas y sobre su destrucción.

A pesar de que el Protocolo II enmendado introdujo aspectos importantes para la restricción del uso de minas antipersonal, no consiguió recoger aspectos clave como la prohibición específica sobre su uso, producción, transferencia ni tampoco hacía referencia la asistencia a las víctimas. Ante esta situación, en 1996 el gobierno canadiense organizó una Conferencia Internacional cuyo objetivo era iniciar una campaña de sensibilización a la sociedad sobre los peligros de las minas antipersonal para la población civil y la necesidad de establecer un acuerdo internacional para su completa prohibición. La campaña estuvo liderada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL, por las siglas en inglés). Esta campaña diplomática de concienciación, conocida como "Proceso de Ottawa" culminó con la firma, en 1997, de la "Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonas y sobre su destrucción", denominada "Convención de Ottawa".

Esta Convención, que entró en vigor en 1999, puede considerarse como un logro desde el punto de vista de humanitario ya que ofrece una respuesta global al problema de las minas antipersonas. Las principales obligaciones que recoge son:

- Prohíbe el desarrollo, producción, uso, transferencia y el almacenamiento de minas antipersonas.
- Obliga a la destrucción de los arsenales en un período de 4 años desde su ratificación.
- Obliga a la limpieza de las zonas en un plazo máximo de 10 años.
- Obliga a prestar ayuda y asistencia a las víctimas.

A principios de 2014, 161 países formaban parte del Tratado, lo que supone casi un 80% de la universalidad. Entre ellos, se incluyen la mayoría de los Estados que alguna vez han utilizado, almacenado, producido o transferido minas antipersonal y la mayoría de los Estados afectados. No obstante, existen importantes ausencias como China, India, Corea del Norte, Pakistán, Rusia y EEUU.

Comparando los dos instrumentos jurídicos que abordan específicamente el problema de las minas antipersonal, como son la Convención y el Protocolo II de la CCW, se observa que el grado de compromiso de la comunidad internacional respecto a este tipo de armas varía y prueba de ello es la diferencia entre los signatarios de ambos acuerdos.

Hay diez países que firmaron el Protocolo II enmendado pero que, sin embargo, no forman parte de la Convención. Los motivos, probablemente, estén fundamentados en la mayor exigencia de los requisitos de ésta última. En este grupo se incluyen: China, Georgia, India, Israel, Marruecos, Pakistán, Rusia, Corea del Sur, Sri Lanka y Estados Unidos.

Otros países no firmaron el Protocolo II modificado pero sí el original en un intento de mostrar su desacuerdo porque las modificaciones introducidas no conseguían erradicar el problema de las minas antipersonas. Entre ellos figuran Cuba, Yibuti, Laos, Lesoto, Mauritania, Méjico, Mongolia, Togo, Uganda y Uzbekistán. Posteriormente todos ellos, excepto Cuba, Laos y Uzbekistán firmaron la Convención sobre la Prohibición de minas antipersonas.

Por otro lado, existen 19 países que no forman parte ni del Protocolo II ni de la Convención. Además cinco de ellos son productores de minas antipersonas: Irán, Corea del Norte, Myanmar, Singapur y Vietnam.

Hacia la universalidad de la Convención. La 3ª Conferencia de Revisión de Maputo

A pesar de los 161 países firmantes de la Convención, hay grandes ausencias. Entre ellas cabe mencionar la de EEUU. En 1997, el Presidente Clinton estableció la fecha de 2006 para su firma, pero George Bush rechazó esta posibilidad en 2004, año en que se publicó la US Landmine Policy. En ella, se establecía la necesidad de disponer de este tipo de armas de forma indefinida ya que constituían un elemento clave para la protección de las Fuerzas Armadas en operaciones militares. Sin embargo, EEUU se comprometía a eliminar las minas persistentes y no detectables de su arsenal. También se incentivaba el desarrollo de minas que no supusieran una amenaza humanitaria después de su empleo con la introducción de dispositivos de autodestrucción o desactivación. También se contemplaba la prohibición de la venta y exportación de las minas persistentes y la finalización de su empleo después de 2010.

En 2009 la Administración de Obama comenzó una revisión de la política de EEUU relativa a las minas antipersonas abriendo una posibilidad a la ratificación de la Convención. EEUU es uno de los principales donantes de los fondos de apoyo para el desminado y la asistencia a las víctimas. Parece coherente que este compromiso culminara con la firma del tratado. Además, EEUU es el único país de la OTAN que no ha firmado el Acuerdo y el único de Occidente junto con Cuba. La adhesión de EEUU sería un respaldo esencial para lograr disminuir el sufrimiento que producen las minas antipersonal a la población civil y probablemente este paso iría seguido de la adhesión de otros países.

Uno de los argumentos que emplean los opositores a la firma de la Convención, consiste en que EEUU no podría ponerse al mando de las Fuerzas Armadas de Corea del Sur- al no ser éste Estado Parte- en una situación de conflicto con Corea del Norte y que tampoco podría emplear minas si Corea del Norte decidiera invadir a su vecino del sur. Por otro lado, también argumentan que EEUU tendría que retirar las minas terrestres colocadas en la zona desmilitarizada entre Corea del Norte y del Sur.

Del 23 al 27 de junio se celebró en Maputo (Mozambique) la 3ª conferencia de revisión de la Convención para la prohibición de las minas antipersonales. Habían transcurrido quince años desde que tuviera lugar la primera, precisamente también en Maputo. Y esta vuelta al origen no fue por casualidad ya que Mozambique representa uno de los grandes logros en la acción contra las minas antipersonales.

Durante la celebración de la Conferencia, EEUU, que había acudido como observador, anunció su intención de firmar la convención en el futuro. Mientras tanto, EEUU se comprometía a no producir ni adquirir minas antipersonal y no reponer los arsenales caducados. Esto supone una reducción de alrededor de 10 millones de minas antipersonas.

Esta declaración supone un paso importante pero considerado insuficiente por las principales organizaciones internacionales relacionadas con la lucha contra las minas antipersonas, pues no evita que EEUU pueda hacer uso de sus arsenales si lo considera necesario.

Conseguir la universalidad es una cuestión, si no inalcanzable, muy difícil. En el Plan de Acción 2014-2019 aprobado durante la Conferencia se reconoce el esfuerzo realizado hasta la fecha y la necesidad de seguir trabajando en ello, difundiendo el contenido de la Convención y tomando medidas más comprometidas como la priorización en la asistencia y cooperación con países que formen parte de la Convención frente a los que no los son. Además de la universalidad, otras cuestiones que deben afrontar los Estados Parte son: la destrucción de los arsenales, la limpieza de los terrenos, programas de educación, el fomento de la transparencia en la información y una adecuada asistencia a las víctimas teniendo en cuenta cuestiones de género. Todo ello sustentado con una cooperación internacional más eficaz y coordinada.

El problema actual de las municiones de racimo

Las municiones de racimo están consideradas como armas convencionales. Sin embargo, su carácter indiscriminado y desproporcionado vulneran los principios del Derecho Internacional Humanitario. A pesar de los esfuerzos que realiza la comunidad internacional para eliminarlas, la realidad es que se siguen utilizando en los conflictos actuales. Su empleo en Siria, Sudán del Sur y Ucrania constituyen ejemplos recientes de la dificultad que existe en priorizar los principios del desarme humanitario frente al poder táctico de estas armas.

La ventaja táctica consiste en poder alcanzar varios objetivos a la vez, ampliando la zona de ataque. Sin embargo, este tipo de municiones son altamente imprecisas al no estar dotadas con sistemas de control y estando a merced, a veces, de condiciones tan variables como las meteorológicas.

Las municiones de racimo son un tipo de armas muy común empleado por los ejércitos. Su desarrollo tuvo lugar durante la Guerra Fría y su utilización masiva comenzó en la Guerra de Vietnam. Estas municiones se lanzan desde el suelo o desde el aire. Contienen municiones que se dispersan de forma indiscriminada abarcando una gran radio de acción. Pero además de los daños producidos por el empleo, existe otro riesgo asociado. Muchas de estas submuniciones, conocidas como “bombetas” quedan sin detonar esparcidas por el suelo, a modo de minas terrestres con el consiguiente peligro para la población civil, no solo mientras tiene lugar el conflicto sino también tras su finalización.

Empleo de las municiones de racimo en los conflictos actuales

En las últimas décadas las municiones de racimo se han empleado en el sudeste asiático, sudeste de Europa, el Cáucaso, Oriente Medio, Norte de África, África subsahariana y Latinoamérica.⁴⁵ En términos generales, se puede afirmar que al menos una veintena de gobiernos han utilizado municiones de racimo desde la finalización de la II Guerra Mundial. En otros casos, no ha podido determinarse con certeza la autoría de los ataques como ha sucedido en Angola, Azerbaiyán, República Democrática del Congo, Mozambique, Somalia, Tajikistán, Uganda, Yemen, Zambia y en la zona de Nagorno-Karabaj.⁴⁶

Desde la adopción de la Convención en 2008 no ha se producido ninguna acusación de uso de municiones de racimo por parte de algún Estado Parte. No sucede lo mismo con los Estados que no forman parte de la

⁴⁵ Cluster Munition Monitor 2013.

⁴⁶ Cluster Munition Monitor 2013.

Convención, como pueden ser los casos recientes de Siria o Myanmar y posiblemente en Sudán⁴⁷ y Ucrania.⁴⁸

Las Fuerzas Armadas del régimen sirio emplearon municiones de racimo de forma extensiva en, al menos, 224 localizaciones desde julio de 2012 hasta marzo de 2013, causando numerosas víctimas civiles. Se encontraron cuatro tipos de municiones y dos de submuniciones. El gobierno sirio negó⁴⁹ haber empleado este tipo de armas. Sin embargo, la Asamblea General de la ONU condenó los ataques con la aprobación de una Resolución A/67/L.63 del 15 de mayo de 2013.

En el caso de Myanmar, el Ejército para la Independencia del Estado de Kachin proporcionó fotografías en las se mostraba el tipo de munición de racimo empleada por las Fuerzas Armadas de Myanmar en los ataques que tuvieron lugar entre el 14 de diciembre 2012 y el 8 de enero de 2013 cerca de Laiza.⁵⁰

Empleo por grupos no estatales

Las municiones de racimo, al contrario que ocurre con las minas anti-personas, requieren de un sistema más sofisticado para su lanzamiento. Este requerimiento supone una dificultad para su empleo por agentes no estatales. Desde 2006 no se ha registrado ningún uso por parte de estos grupos, aunque en el pasado sí fueron utilizadas por la Alianza del Norte en Afganistán, por la milicia serbia en Croacia, y Bosnia-Herzegovina y por Hezbollah en Israel.⁵¹

Producción, tráfico y comercio de las municiones de racimo

Israel, Rusia y EEUU están considerados como los mayores usuarios y productores de municiones de racimo.⁵² Muchos de los países que en el pasado emplearon municiones de racimo hoy son Estados Parte o signatarios de la Convención. Es el caso, de Francia, Iraq, Países Bajos, Reino Unido, Colombia, Nigeria y Sudáfrica. Por otro lado, existen países que no forman parte de la Convención, y que afirman no haber empleado municiones de racimo pero que sí las producen. En este grupo figuran: Brasil, China, Egipto, Grecia, Corea del Sur, Pakistán, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Turquía.

⁴⁷ <http://www.hrw.org/news/2012/05/24/sudan-cluster-bomb-found-conflict-zone>.

⁴⁸ <http://nyti.ms/1zxAT8z>.

⁴⁹ CNN, 16 de octubre de 2012.

⁵⁰ <http://www.kachinnews.com/news/2465-burma-army-uses-cluster-bombs-to-take-key-kio-position-near-laiza.html>.

⁵¹ Cluster Munition Monitor 2013.

⁵² http://www.the-monitor.org/index.php/publications/display?url=cmm/2013/CMM_Ban_Policy_2013.html.

Entre otros productores sobre los que no se ha realizado ninguna verificación de empleo figuran India, Irán, Corea del Norte y Singapur.

Contabilizar las transferencias comerciales internacionales de municiones de racimo es una tarea difícil de abordar por la falta de transparencia con que se producen y las diferentes cifras que se barajan en los medios públicos.

Según los datos históricos, EEUU puede considerarse como el mayor exportador por sus transferencias a, al menos, 30 países. En 2007, siguiendo la corriente de concienciación social del carácter nocivo e inhumanos de este tipo de armas, estableció una moratoria de exportación en la que sólo se permiten exportaciones para aquellas municiones que presenten menos de 1% de restos explosivos sin detonar y con el compromiso del país receptor de que sólo serán utilizadas contra objetivos militares para minimizar los daños a la población civil.

En agosto de 2013, se hizo pública la venta de 1300 bombas de racimo tipo CBU-105D/B estadounidenses a Arabia Saudí por un importe de 641 millones de dólares⁵³. Esta transacción fue criticada por las organizaciones internacionales e incluso por determinados políticos dentro del propio gobierno de EEUU.⁵⁴ Pero lo cierto es que, la operación no incumplía ni moratoria ni la política de municiones de racimo aprobada en 2008.⁵⁵

Brasil, Eslovaquia, Israel, Turquía y Corea del Sur, ninguno de ellos signatario de la Convención sobre municiones de racimo, figuran junto a EEUU como exportadores. Por otro lado, se han encontrado municiones de origen ruso/soviético en los arsenales de más de 35 países. En cuanto a las exportaciones de China el dato es desconocido pero se han encontrado municiones de origen chino en Iraq, Israel, Líbano y Sudán. En Siria se han encontrado municiones de racimo de origen egipcio y en Zimbabue de origen brasileño. También Tailandia usó municiones de racimo NR269 y M85 en febrero de 2011 en la frontera con Camboya, que no estaban incluidas en la composición conocida de los arsenales.⁵⁶

Países como España, Alemania, Francia o Reino Unido eran exportadores de este tipo de armas antes de su adhesión a la Convención. España firmó la Convención en diciembre de 2008 y la ratificó en junio de 2009, aunque previamente había establecido una moratoria sobre la producción, uso y transferencia de municiones de racimo. Fue el primer país en completar la destrucción de sus arsenales, proceso que culminó en marzo de 2009.

⁵³ <http://www.ipsnews.net/2013/08/u-s-selling-cluster-bombs-worth-641-million-to-saudi-arabia/>.

⁵⁴ <http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=c772e723-6639-4784-a489-76e4a3d62b89>.

⁵⁵ <http://www.defense.gov/news/d20080709cmpolicy.pdf>.

⁵⁶ Cluster Munition Monitor 2013.

Sin embargo, en 2012, España declaró poseer más municiones de racimo pendientes de destrucción.⁵⁷ España debe finalizar el proceso de destrucción antes del 1 de agosto de 2018.

En 2011, se publicó en diversos medios de comunicación que Muammar Gadafi había utilizado bombas tipo MAT-120 fabricadas por la empresa Instalaza S.A. España condenó el empleo de municiones de racimo y aclaró que las empleadas en Libia habían sido transferidas antes de la entrada en vigor de la Convención y de la moratoria de exportación. España ya había modificado el Código Penal en junio de 2010 para sancionar este tipo de acciones:⁵⁸

Descontaminación y asistencia a las víctimas

A fecha de julio de 2013, la cifra de países con territorios contaminados por restos de municiones de racimo era de 26, 12 de los cuales no han firmado la Convención. A esta cifra hay que sumar la zona de Nagorno-Karabaj cuya superficie contaminada se estima en 10 km². Los datos sobre la extensión descontaminada y los tipos de municiones retirados son incompletos y variados en formato e información, aunque según los programas de asistencia en 11 países que se llevan a cabo se puede estimar que en 2012 la zona descontaminada era, aproximadamente, de 78 km².

La cuantificación del número total de víctimas por municiones de racimo resulta muy difícil de determinar ya que no hay un procedimiento sistemático para determinar las víctimas de los ataques directos. Generalmente, los informes hacen referencia a las víctimas por municiones abandonadas y aun así, la atribución exacta a municiones de racimo es una tarea complicada. Un ejemplo de este hecho lo constituye los datos aportados por el Informe "Cluster Monitor 2013" en el que se estima un total de 190 víctimas por municiones de racimo, 165 de las cuales se produjeron en ataques directos en Siria, cifra que según el propio informe hay que poner duda. Las 25 restantes se produjeron en Laos y Líbano, los dos países más contaminados con este tipo de munición de todo el mundo.

⁵⁷ En la reunión Intersesiones de la Convención sobre Municiones de Racimo celebrada en Ginebra el 17 de abril de 2013, España declaró *"la existencia de 3600 granadas de mortero del tipo MAT 120 no ensambladas en manos de la empresa Instalaza S.A. Dichas municiones se encontraban en la línea de producción en el momento en que el Gobierno español, en cumplimiento de la moratoria unilateral antes citada, ordenó su destrucción"*.

⁵⁸ Artículo 566. 1. Los que fabriquen, comercialicen o establezcan depósitos de armas o municiones no autorizados por las leyes o la autoridad competente serán castigados: 1.º Si se trata de armas o municiones de guerra o de armas químicas o biológicas o de minas antipersonas o municiones en racimo, con la pena de prisión de cinco a diez años los promotores y organizadores, y con la de prisión de tres a cinco años los que hayan cooperado a su formación.

Estado actual de la Convención sobre municiones de racimo de 2008

La Convención sobre Municiones de racimo, que entró en vigor en 2010, puede considerarse, en términos generales como un éxito de la sociedad en su propósito de eliminar el uso, la producción y las transferencias de este tipo de armas, así como la concienciación de que su uso debe ser perseguido y penalizado conforme a los principios del Derecho Internacional Humanitario. A fecha de septiembre de 2013, la Convención está integrada por 86 Estados Parte y 28 signatarios,⁵⁹ cifra que puede considerarse insuficiente ya que todavía faltan 84 países en firmarla. Entre ellos, Siria, China, Rusia, Estados Unidos, Sudán del Sur y Ucrania.

Durante algún tiempo, se contempló la posibilidad de establecer un protocolo adicional a la CCW como ya se hizo con los cinco anteriores, para prohibir el uso de este tipo de armas, pero finalmente esta opción se descartó en 2011. La falta de acuerdo e interés mostrado por algunos de los países que formaban parte de la CCW en la elaboración del citado protocolo fomentó la aparición de un movimiento social liderado por Noruega. El objetivo de esta campaña fue canalizar los esfuerzos diplomáticos con vistas a conseguir un tratado internacional bajo la premisa de que si, anteriormente, se había alcanzado un éxito en la consecución de una Convención para la prohibición de minas antipersonal, un movimiento de concienciación similar podría alcanzar el mismo éxito para la prohibición de las municiones de racimo.

El movimiento social comenzó a materializarse con la creación de la Coalición de Municiones de Racimo que agrupaba a varios sectores de la sociedad civil. Esta Coalición junto con varias agencias de la ONU y el Comité internacional de la Cruz Roja comenzaron un proceso diplomático conocido como "Proceso de Oslo" que transcurrió entre el 2006 y el 2008. Este periodo de negociación culminó con la firma en mayo de 2008 de la Convención para la Prohibición de municiones de racimo, que entró en vigor el 1 de agosto de 2010. Esta Convención está considerada como un éxito de la sociedad civil en la lucha contra la eliminación de una clase de armas cuyo empleo viola los principios del derecho internacional humanitario.

La convención prohíbe el uso, la producción, la transferencia y el almacenamiento de las municiones de racimo. También obliga a la destrucción de los arsenales en el plazo de ocho años, la limpieza de las zonas en las que existan restos procedentes de estas municiones en el plazo de diez años y la asistencia a las víctimas y a sus familiares.

⁵⁹ <http://www.clusterconvention.org/the-convention/convention-status/>. Consultada el 3 de septiembre de 2014.

El proceso de universalización puede considerarse que va lento, ya que en los últimos tres años sólo se han adherido cuatro países más.

El problema de la indefinición de la financiación

Aparte del cumplimiento de los Estados Parte de prohibir el empleo, la producción el desarrollo y la adquisición de municiones de racimo conforme a los requisitos de la Convención, existe una actividad importante que suscita controversia al estar relacionada con la producción y el comercio pero no estar explícitamente prohibida. Se trata de la financiación de las empresas que producen o comercializan este tipo de armas.

Según el Artículo 1 de la Convención, cada Estado Parte se compromete a nunca, y bajo ninguna circunstancia a:

- a. Emplear municiones en racimo;
- b. Desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir a nadie, directa o indirectamente, municiones en racimo;
- c. Ayudar, alentar o inducir a nadie a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte según lo establecido en la presente Convención.

Según algunas organizaciones,⁶⁰ la financiación también se encontraría incluida en cumplimiento del apartado c) ya que se trata de una forma de apoyo para realizar una actividad prohibida por la Convención.⁶¹ Así también lo entienden algunos Estados Parte que ya han elaborado legislación nacional específica para prohibir la financiación. Entre estos países encuentran: Bélgica, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Samoa y Suiza. Otros países, como Dinamarca, Canadá, República Democrática del Congo, República del Congo, Ghana, Nigeria y Noruega también han incluido una cláusula de interpretación del texto de la Convención en la que las inversiones están incluidas como actividades prohibidas. Y por último otros países que muestran su conformidad a que la financiación sea considerada como actividad prohibida conforme al apartado c) de Artículo 1 son: Australia, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Camerún, Colombia, Croacia, la República Checa, Francia, Ghana, Guatemala, Hungría, Laos, Líbano, Madagascar,

⁶⁰ Como IKV PAX CHRISTI.

⁶¹ Según el informe "Worldwide investments in cluster munitions. A shared responsibility" publicado en diciembre de 2013 por IKV PAX CHRISTI, un total de 139 instituciones financieras invirtieron 24.000 millones de dólares en siete empresas productoras de municiones de racimo. La mayoría de estas instituciones pertenecen a países que no han firmado la Convención, aunque también se encuentran entidades financieras pertenecientes a Estado Parte como Francia, Alemania, Japón, Suiza y Reino Unido).

Malawi, Malta, México, Níger, Norway, Ruanda, Senegal, Eslovenia, Reino Unido y Zambia.⁶²

Destrucción de los arsenales

Conforme al Artículo 3 de la Convención, cada Estado Parte debe destruir los arsenales de municiones de racimo que estén bajo su jurisdicción o control lo antes posible y siempre antes de los ocho años posteriores a la entrada en vigor de la Convención. En la actualidad, se estima que a fecha de julio de 2013 se han destruido alrededor de 1 millón de municiones y de 122 submuniciones, lo que representa una cifra de 71% y del 69% respectivamente de las cantidades declaradas.⁶³

La Convención permite la retención de municiones de racimo para *tareas de desarrollo y entrenamiento en técnicas de detección, limpieza y destrucción de municiones en racimo y sub-municiones explosivas, o desarrollo de contramedidas*. Alemania, España, Bélgica y Holanda son los países que se reservan el mayor número de municiones para tareas de adiestramiento.⁶⁴

Por otro lado, los propios Estados Parte deberían mostrar un mayor grado de compromiso con la Convención, elaborando legislación nacional específica y cumpliendo con las obligaciones de la implantación de las medidas de transparencia exigidas por la propia Convención. Un total de 58 Estados Parte han enviado los informes de conformidad al artículo 7 de la Convención, lo que representa un 70%.⁶⁵

Balace de la 5ª Reunión de los Estados Parte de la Convención sobre municiones de Racimo

En la quinta reunión de los Estados Parte celebrada en Costa Rica en la primera semana de septiembre de 2014, Belice y la República del Congo anunciaron su adhesión a la Convención, elevando a 114 el número de Estados que forman parte de la misma. Con la incorporación de Belice,

⁶² "Worldwide investments in cluster munitions. A shared responsibility", publicado en diciembre de 2013 por IKV PAX CHRISTI.

⁶³ Cluster Munition Monitor 2013.

⁶⁴ Según se recoge en el Informe relativo al artículo 7 correspondiente al año 2013 y publicado en mayo de 2014, España tiene retenidas 354 municiones de racimo (339 MAT-120, 5 ESPIN, 6 BME-330 y 4 CBU-100) y 8.380 submuniciones. Las tareas de formación en desminado y desactivación de restos explosivos de guerra se realizan en el "Centro Internacional de Desminado", creado en 2002, dentro de las instalaciones de la Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra (ACING), en Hoyo de Manzanares (Madrid). Además, en las mismas instalaciones de la ACING, se ubica el "Centro de Excelencia OTAN contra artefactos explosivos improvisados" (CoE C-IED).

⁶⁵ Cluster Munition Monitor 2013.

Centroamérica se ha convertido en la primera región del mundo libre de municiones de racimo.

En la reunión se puso de manifiesto la necesidad de que los estados miembros definan su posición relacionada con determinadas cuestiones que quedaron sin definir en la firma de la Convención en 2008. La primera hace referencia a la interoperabilidad, es decir a la asistencia militar a un país que no sea Estado Parte. La segunda cuestión se refiere a la prohibición del tránsito de estas municiones por territorio de un Estado Parte o si es legal o tener stocks de otro país no miembro. Por último, también es necesario aclarar si la financiación a empresas relacionadas con el comercio y la producción también es una actividad prohibida por la Convención. La legalidad de estas tres actividades no queda expresamente reflejada en el texto de la Convención por lo que son susceptibles de sufrir diferentes interpretaciones. En la quinta reunión de revisión, se ha resaltado la necesidad de que los países establezcan las políticas nacionales para contrarrestar la falta de legislación al respecto.

Sin embargo, estos vacíos legales sujetos a distintas interpretaciones no hacen sombra a la evidencia de que la convención es una herramienta de la comunidad internacional muy útil en la lucha para erradicar el empleo de municiones de racimo. En el último año, se ha conseguido una destrucción de casi el 80% de las municiones declaradas y de un 78% de submuniciones. Chile, Dinamarca, Macedonia y Reino Unido han completado la destrucción de los arsenales. Estos éxitos en la implementación de la Convención se ven eclipsados, parcialmente, por el empleo reciente de este tipo de municiones en Ucrania y Sudán del Sur en 2014 y la continuación de su uso en Siria⁶⁶, donde desde 2012, se han utilizado, al menos seis tipos de municiones y siete de submuniciones fabricadas en Rusia y Egipto.

En Ucrania⁶⁷, existen evidencias claras de uso de municiones de racimo al este del país. El 4 de julio de 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia acusó al gobierno ucraniano de emplearlas contra la población civil. El gobierno de Ucrania no ha confirmado ni desmentido el uso pero sí ha acusado también a las fuerzas rebeldes de usar cohetes tipo Uradan.

En el caso de Sudán del Sur⁶⁸, en febrero de 2014, expertos pertenecientes al UNMAS (Servicio de Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas) identificaron restos de municiones de racimo en la

⁶⁶ <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/cluster-bombs/use-of-cluster-bombs/cluster-munition-use-in-syria.aspx>

⁶⁷ <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/cluster-bombs/use-of-cluster-bombs/cluster-munition-use-in-syria.aspx>

⁶⁸ <http://www.stopclustermunitions.org/en-gb/cluster-bombs/use-of-cluster-bombs/cluster-munition-use-in-syria.aspx>

carretera de Juba en el Estado de Jonglei. Las bombas encontradas son tipo RBK-250-275 de origen ruso. Se supone que el empleo ha sido reciente, porque a pesar de que en Sudán del Sur existía contaminación de municiones de racimo por uso en el pasado, no se tenía conocimiento de que la zona donde se han encontrado estos restos estuviera contaminada. Hasta la fecha se desconoce quiénes han utilizado municiones racimo, ya que tanto el gobierno como los rebeldes niegan haberlas empleado.

Estas tres evidencias de uso son un motivo de preocupación para los Estados Parte de la Convención que tienen la obligación jurídica de “desalentar a los Estados no Parte de la Convención de utilizar municiones en racimo”. Hasta la fecha, el número de países que ha condenado el uso municiones en Siria es de 151, la mayoría a través de las resoluciones 67/262 y 68/182 de la Asamblea General de la ONU.

Además de las declaraciones de condena, las organizaciones internacionales no gubernamentales agrupadas en la Coalición contra la municiones de racimo, han propuesto una serie de medidas más activas para evitar que se sigan empleando este tipo de municiones en el conflicto. Dentro de estas medidas propuestas hay destacar la necesidad de que el gobierno sirio declare y destruya los arsenales como ya hizo con las armas químicas, se promueva la educación a la población del riesgo de estas armas y se brinde asistencia a las víctimas.

Conclusiones

Los tratados Internacionales sobre los que se asienta el desarme humanitario pueden considerarse un éxito de la sociedad ya que ofrecen una respuesta y una acción comprometida en la lucha contra la erradicación de armamento convencional, que causa daños desproporcionados e indiscriminados contra la población violando los principio del Derecho Internacional humanitario. En concreto la “Convención sobre minas antipersonas” y la “Convención sobre municiones de racimo” fueron fruto de la presión social más que de la predisposición activa de los gobiernos a eliminar un tipo de armas consideradas crueles no sólo durante el desarrollo del conflicto sino también tras su finalización.

En la actualidad existe una concienciación global para criminalizar el uso de determinados tipos de armas como son las minas antipersonas o las municiones de racimo. Sin embargo, son muchos los países que, por diversos motivos, no han firmado estos acuerdos y por lo tanto no están obligados a cumplir con los requisitos. Entre ellos, EEUU, China y Rusia. Paradójicamente, y en el caso de EEUU, este país figura como el mayor donante en tareas de descontaminación de terreno y asistencia a víctimas.

Por encima de estas cuestiones permanece el debate sobre el concepto de las propias Convenciones. Hay quienes justifican que la ventaja táctica de estas armas no se puede debatir y que si se utilizan correctamente no tienen que producir daños indiscriminados a civiles. Es decir, no habría que prohibir su uso sino regular y establecer unos criterios éticos de empleo. Esta postura es la que defiende EEUU, que considera que desprenderse de este tipo de armas puede poner en peligro la seguridad de sus tropas y sus ciudadanos.⁶⁹ Y mientras este criterio permanezca, difícil será erradicar su empleo.

⁶⁹ <http://www.state.gov/t/pm/wra/c25930.htm>.

