

# El Tratado de Ottawa: de la base a la cima en la agenda internacional ¿una institución multilateral al estilo clásico?

Mercé Aguilar Antón\*  
Carolina Cruz Gallegos\*\*  
Olga Stella Forero Forero\*\*\*

## RESUMEN

El Tratado de Ottawa es un hito en la historia del multilateralismo. Por primera vez, miles de organizaciones no gubernamentales, la ONU y la Cruz Roja, de manera coordinada, llamaron la atención a los gobiernos del mundo sobre la necesidad de poner fin al uso de las Minas Antipersonas (MAP), un arma de guerra que ha causado mutilaciones, muertes y sufrimiento a millones de personas. El objetivo de este trabajo es analizar el proceso desde la base y mostrar cómo el tema surgió hasta convertirse en un asunto de interés internacional, así como examinar el Tratado de Ottawa a la luz de los preceptos de los teóricos Ruggie (*Anatomía de una institución multilateral*) y Keohane (*legitimidad*) y determinar qué tanto se aproxima a una institución multilateral de tipo clásico.

*Palabras claves:* Tratado de Ottawa, minas antipersona, multilateralismo

## OTTAWA TREATY: FROM THE BOTTOM TO THE TOP IN THE INTERNATIONAL AGENDA. A CLASSICAL MULTILATERAL INSTITUTION?

## SUMMARY

The Ottawa Treaty is a milestone in the history of multilateralism. For the first time, thousands of nongovernmental organizations, the UN and the Red Cross, in a coordinated way, captured the attention of governments from around the world on the need to put an end to the use of the landmines (MAP, minas anti persona, in Spanish), a weapon of war that has caused mutilations, deaths and suffering to millions of people. The goal of this paper is to analyze the process from the beginning showing how the topic arose until becoming a matter of international interest, as well as examining the Ottawa Treaty in the light of precepts proposed by theoreticians such as Ruggie (*Anatomy of a multilateral institution*) and Keohane (*legitimacy*). It also aims at determining how much the treaty resembles a classical multilateral institution.

*Key words:* Ottawa Treaty, landmines, multilateralism

FECHA DE RECEPCIÓN: 24/12/2009

FECHA DE APROBACIÓN: 16/03/2010

[102]

## INTRODUCCIÓN

El Tratado de Ottawa es un hito dentro de la historia del multilateralismo. Por primera vez, miles de organizaciones no gubernamentales, la ONU y la Cruz Roja, de manera coordinada, llamaron la atención a los gobiernos del mundo sobre la necesidad de poner fin al uso de las Minas Antipersona (MAP), un arma de guerra que ha causado mutilaciones, muertes y sufrimiento a millones de personas. Su efecto devastador en no combatientes, su permanencia en el tiempo a pesar de los conflictos haber finalizado, el desconocimiento de las normas mínimas de guerra (no causar sufrimiento innecesario al enemigo), así como no estar enmarcadas dentro del Derecho Internacional Humanitario, hicieron que la mayoría de los países del mundo aceptara, firmara y ratificara los principios y objetivos del Tratado: No a la fabricación, comercialización y uso de las MAP.

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso desde la base, mostrar cómo el tema surgió hasta convertirse en un asunto de interés internacional, y examinar el Tratado de Ottawa a la luz de teóricos como Ruggie (*Anatomía de una institución multilateral*) y de Keohane (legitimidad), y determinar qué tanto se aproxima a una institución multilateral de tipo clásico.

Este trabajo se divide en tres secciones. La primera, *De la base a la cima de la política internacional*, describe el problema de las MAP, el Tratado en sí y sus logros, y finaliza con el análisis de la estrategia que permitió a sus impulsores el éxito de la iniciativa.

En segunda parte, analizamos el por qué del *No* de los países que no forman parte del Tratado de Ottawa. Centramos la atención en potencias como Estados Unidos, China, Rusia e India.

En la tercera parte, revisamos, desde el punto de vista teórico, el Tratado como una organización al estilo clásico usando los preceptos de Ruggie y de Keohane.

Concluimos que el problema de las MAP se insertó en la agenda internacional gracias al uso acertado de estrategias de sus impulsores como involucrar a personalidades, usar un discurso humanitario no militar, mostrar a las víctimas con rostros y vidas visibles, y usar los medios de comunicación. El Tratado hace historia al propiciar que la sociedad introduzca un tema en esferas antes consideradas exclusivas del poder estatal. Por otra parte, consideramos que el Tratado no se ajusta con exactitud a los aspectos mencionados por los teóricos como característicos de las instituciones multilaterales del pasado. Es un ejemplo de lo que pueden ser las instituciones multilaterales en el siglo XXI, donde la legitimidad y el éxito están en la participación activa de ciudadanos unidos, gracias a la tecnología y con un objetivo determinado.

[103]

## 1. DE LA BASE A LA CIMA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL: EL PROBLEMA DE LAS MINAS ANTI-PERSONA Y SU INCLUSIÓN EN LA AGENDA INTERNACIONAL

### 1.1. Descripción del problema

La primera vez que se utilizaron minas antipersona (MAP) en gran número fue durante la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, han sido un recurso para numerosos conflictos como la Guerra de Vietnam, la Guerra de Corea y la Primera Guerra del Golfo, así como en múltiples conflictos internos y guerras civiles.

Inicialmente, las MAP fueron desarrolladas para proteger a las minas antitanque y evitar que las removieran los soldados enemigos. Fueron usadas para proteger áreas estratégicas como las fronteras o puentes importantes, así como para restringir el movimiento de otras tropas. Con el tiempo se desarrollaron “minas inteligentes”, diseñadas para auto destruirse o desactivarse después de un periodo de tiempo determinado. Sin embargo, algunas de estas minas no se destruyeron ni se desactivaron, quedaron activas indefinidamente. El avance tecnológico hizo posible el desarrollo de un sistema que lanza las minas desde el aire, lo que dificulta su monitoreo e imposibilita su ubicación.

Esto sin tener en cuenta que los fenómenos atmosféricos modifican constantemente los campos y que no se siguieron elaborando mapas sobre la ubicación de las minas. Hoy, civiles, *peacekeepers*, volun-

tarios y soldados no tienen forma de saber si entran a un campo minado, lo cual hace aún más difícil limpiar las zonas minadas.

La crisis mundial de las MAP, es el resultado del gran número de minas colocadas durante las décadas del setenta, ochenta y principios de la del noventa. De acuerdo a los informes realizados por el Gobierno estadounidense, en 1993 se calculó que se habían sembrado 65 millones de MAP en los quince años anteriores: 4 millones por año (US Dep of State, 1996: 1).

Para mediados de los años noventa, las Naciones Unidas y Estados Unidos calcularon que se habían colocado unos 2.5 millones de minas, y que sólo se retiraban 80.000 (US Dep of State, 1996: 1). Es claro que los procesos de colocación versus remoción eran muy desiguales. Otro punto a destacar es la artillería que no detonó, la cual, en ocasiones, llega a ser mayor que el número de MAP.

Para la década del noventa, las MAP se desplegaron a gran escala en conflictos internos. La mayor parte de estas minas se sembraron al azar y, en ocasiones, con el fin de aterrorizar a la población local. Por ello se encuentran en campos, zonas urbanas, junto a ríos, en huertos, pueblos y vías de transporte.

### **ASPECTOS GENERALES DE LAS MAP**

- *No discriminan.* No tienen la capacidad para distinguir entre la pisada de un soldado o de un niño. Permanecen inactivas hasta que una persona o un animal mueve el mecanismo detonador. Las MAP matan o lesionan a civiles, soldados y animales.
- *Funcionan de manera cruel y brutal.* Cuando la mina es detonada desencadena daños como ceguera, quemaduras, desgarramiento de los miembros y heridas derivadas de la explosión. En algunas ocasiones, las víctimas mueren debido a la onda expansiva que les hace perder sangre o porque no reciben ayuda médica a tiempo. Quienes sobreviven y reciben tratamiento médico, a menudo requieren de amputaciones, largas estancias en hospitales y extensas rehabilitaciones. Estas minas están diseñadas para mutilar más que para matar a sus víctimas.
- *Frenan el desarrollo de la zona.* Una vez se llega al proceso de paz, las tropas son retiradas, las minas no. Esto dificulta la reconstrucción de carreteras o caminos que permitan la entrega de ayuda o la circulación de bienes y servicios.

### **LAS MAP EN EL MUNDO**

Más de 75 países están afectados en algún grado por las MAP o por la artillería que no explotó. Algunos de los lugares más contaminados son: Afganistán, Angola, Burundi, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Chechenia, Colombia, Irak, Nepal y Sri Lanka. Países como Myanmar, India o Pakistán no proveen mucha información sobre este problema.

Lamentablemente, hoy las MAP se siguen colocando y en los campos, las minas de décadas anteriores, siguen a la espera de víctimas inocentes. Grandes reservas de minas terrestres continúan en almacenes alrededor del mundo y un puñado de países aún las produce.

Actualmente, al menos 38 países han detenido por completo su producción y comercialización. Infortunadamente, 13 países continúan produciéndolas: Birmania / Myanmar, China, Cuba, India, Irán, Corea del Norte, Corea del Sur, Nepal, Pakistán, Rusia, Singapur, Estados Unidos y Vietnam. Producir una MAP es barato y fácil –alrededor de \$1 dólar–, pero puede costar más de \$1000 dólares encontrarla y destruirla.

A diferencia de la década anterior, muchos grupos armados no estatales hoy no tienen acceso directo a las MAP producidas industrialmente, debido a la paralización de su comercio y producción, pero la mayoría de estos grupos producen sus propias minas. Tal es el caso de Burma, Colombia, India y Filipinas.

A pesar de los logros, y de acuerdo con el reporte *Informe Monitor de Minas Terrestres 2008*, en algunos temas todavía falta mucho por hacer:

- 156 Estados son miembros del Tratado (los más recientes Irak, Kuwait y Palau).
- Cuarenta países, fuera del Tratado de Prohibición de Minas, poseen en conjunto 160 millones de MAP. Sin embargo, la mayor parte de este arsenal pertenece a tres estados: China, Rusia y Estados Unidos.
- Se cree que Myanmar, Egipto, Finlandia, Irán, Israel, Corea del Norte y Siria, que no forman parte del Tratado, poseen grandes arsenales de MAP. Dos gobiernos usan las MAP: Myanmar y Rusia.
- Por lo menos 13 países están en urgente necesidad de nuevos o adicionales programas de educación sobre el riesgo de minas. En 2008, ocho millones cuatrocientas mil personas recibieron educación sobre el riesgo de las MAP.
- Para 2009, unos 15 Estados miembros del Tratado no cumplieron con sus metas de limpieza de MAP.
- Aunque el número de víctimas se reduce año a año, el número de sobrevivientes en el mundo siguió incrementándose en 473.000 sobrevivientes de minas; muchos de ellos necesitan cuidados de por vida. Cada año hay alrededor de 5.000 heridos.
- Gracias a las campañas, cerca de 1000 km<sup>2</sup> están libres de MAP.

La mayor parte de las víctimas son civiles que viven en países que tuvieron guerras y que ahora se encuentran en estado de paz. Los civiles alcanzaron –en 2006– tres cuartas partes del total de víctimas registradas; los niños representaron el 34%, la mayoría de sexo masculino. Las víctimas son de áreas rurales pobres, donde se realizan actividades como la agricultura o el cuidado del ganado; tal es el caso de Laos, Vietnam y Yemen.

Lo paradójico es que las víctimas militares representan una menor proporción del total. En este aspecto, según el *Monitor Minas Terrestres 2008*, Colombia ocupa el primer lugar con el 57% de todas las víctimas militares, seguido por Pakistán y otras tropas extranjeras en Afganistán e Irak.

Desde finales de los años ochenta, las ONG, en conjunto con las Naciones Unidas, han participado en las labores de limpieza de minas, lo que ha reducido su amenaza. Sin embargo, a la fecha no hay patrones previsibles de su ubicación ni mapas que puedan arrojar cifras exactas del número de MAP sembradas. Esta incertidumbre es parte fundamental del problema.

Cabe destacar que lo principal no es identificar el número exacto de minas sembradas, sino el número de personas amenazadas por las MAP en su vida cotidiana. Esto constituye un obstáculo a la reconstrucción postconflicto y al desarrollo económico y social de las zonas afectadas.

[105]

## 1.2 El Tratado de Ottawa (TO)

Gracias al esfuerzo de negociación entre gobiernos, 1400 organizaciones no gubernamentales reunidas en International Campaign to Ban Land Mines (ICBL); las Naciones Unidas y la Cruz Roja Internacional, se logró la firma del Tratado de Ottawa en diciembre de 2007; año en el que Jody William, coordinadora de ICBL, fue elegida Premio Nobel de Paz por sus esfuerzos con la Campaña en la lucha contra las minas antipersona. El TO contó con la firma y compromiso de 122 Estados.

Dos hechos significativos marcan la historia del TO:

- La coalición de actores gubernamentales, cientos de no gubernamentales, y la ONU, un hecho sin precedentes.
- La entrada en vigor del TO en tiempo récord, luego de alcanzar la firma y ratificación de los primeros 40 Estados en 1999, lo hizo más rápido que cualquier otro tratado en su tipo. (<http://www.icbl.org>)

El objetivo del TO es prohibir el uso de MAP en el mundo, erradicarlas de los arsenales militares, y de quienes puedan tomar la decisión de usarlas en cualquier circunstancia. Su uso, en tiempos de

guerra como en tiempos de paz, ha mostrado sus efectos nefastos sobre combatientes y civiles. Los elementos esenciales del Tratado son la transparencia y la cooperación para lograr el objetivo.

Rescatamos algunos apartes del preámbulo del TO.

Los Estados Parte: Decididos a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersona, que matan o mutilan a cientos de personas cada semana, en su mayor parte civiles inocentes e indefensos, especialmente niños, obstruyen el desarrollo económico y la reconstrucción, inhiben la repatriación de refugiados y de personas desplazadas internamente, además de ocasionar otras severas consecuencias muchos años después de su emplazamiento [...] Poniendo de relieve el papel que desempeña la conciencia pública en el fomento de los principios humanitarios, como se ha puesto de manifiesto en el llamado hecho para lograr una total prohibición de minas antipersona, y reconociendo los esfuerzos que con ese fin han emprendido el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas y otras numerosas organizaciones no gubernamentales de todo el mundo [...] Basándose en el principio del derecho internacional humanitario según el cual el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado, en el principio que prohíbe el empleo, en los conflictos armados, de armas, proyectiles, materiales y métodos de combate de naturaleza tal que causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios, y en el principio de que se debe hacer una distinción entre civiles y combatientes ([www.icbl.org](http://www.icbl.org))

En sus veintidós artículos, el TO establece la obligación de:

- No emplear nunca minas antipersona ni “desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir[las]”;
- Destruir las existencias de minas antipersona en un plazo de 4 años, a partir de la entrada en vigor del Tratado.
- Realizar labores de limpieza de minas en su territorio en un plazo de 10 años.
- En países afectados por minas, llevar a cabo programas de sensibilización sobre las minas y garantizar el cuidado, rehabilitación e integración de las víctimas de minas en sus comunidades.
- Ofrecer asistencia a otros Estados Parte, por ejemplo mediante el apoyo a los sobrevivientes; adoptar una legislación nacional que asegure que los términos del tratado sean respetados en su territorio.

Según la Unidad de Apoyo a la Implementación del Geneva International Centre for Humanitarian Demming (GICHD), luego de una década los avances logrados son significativos:

- Ciento cincuenta y seis Estados han ratificado el acuerdo.
- En América, todos los países son miembros activos salvo Estados Unidos y Cuba.
- En África, salvo Egipto, Libia, Marruecos y Somalia, todos son miembros activos.
- El uso de MAP ha disminuido en los últimos años.
- De cincuenta países que hace una década producían MAP, hoy treinta y tres de ellos forman parte del Tratado.

A pesar de los logros, las preocupaciones siguen vigentes. El GICHD declara que:

- 39 Estados aún no han ratificado o accedido al TO. Las adiciones se mantienen bajas en Asia, Oriente Medio y otras regiones.
- Entre seis Estados no parte del TO –China, India, Corea, Pakistán, Rusia y Estados Unidos–, pueden tener alrededor de 160 millones de minas en inventarios.
- 11 Estados no miembros del TO han usado minas antipersonales después de la puesta en marcha del Tratado, y 13 de ellos las siguen produciendo o mantienen la capacidad de producirlas (*Monitor 2007*, ICBL).

- La aceptación universal de las normas del TO se ha visto enfrentada por el continuo uso de minas por parte de actores armados no estatales que continúan produciéndolas, almacenándolas y usándolas.

Una de las principales preocupaciones y objetivos a lograr, es que los Estados que se han negado a firmar y a ratificarlo (39 países), lo hagan. Entre ellos están China, Rusia, India, Estados Unidos, Corea y Pakistán, más un importante número de Medio Oriente<sup>1</sup>.

Es importante mencionar que el TO tiene carácter vinculante internacional dado su nacimiento oficial en diciembre de 1999, cuando se alcanzó la meta inicial para la puesta en marcha “oficial” de cuarenta estados con firma y ratificación. Este objetivo se logró, como se dijo, en tiempo récord. Esto significa que, según el artículo 18 de la *Convención de Viena* sobre el Derecho de los Tratados, “los Estados están obligados a abstenerse de actos que puedan frustrar el objeto y el fin del tratado una vez (...) lo hayan firmado”. Es evidente que volver a emplear minas frustra el objeto y el fin del Tratado.

El llamado de las ONG y de personalidades tuvo eco en la sociedad mundial. La universalidad del mensaje no dejó espacio para duda, y cada año más organizaciones e individuos se unen para lograr el mismo objetivo: un mundo libre de minas antipersona y de armas similares. La aceptación universal de la Convención y el rechazo hacia este tipo de armamento, presiona a gobiernos para que eviten su producción, su venta y su uso.

### **1.3. Estrategias para introducir el tema en la agenda internacional: la Campaña Internacional de Prohibición de Minas Terrestres (ICBL)**

Para el desarrollo de este apartado, consideramos el artículo “Studying Issue (Non)-Adaptation in Transnational Advocacy Networks”, de R. Charlie Carpenter (The IO Foundation, 2007). Allí se pregunta por qué algunos temas se introducen en la agenda política internacional y otros no tienen el mismo éxito, por qué los activistas de organizaciones transnacionales adoptan o popularizan ciertos temas de preocupación social y no otros. El autor indaga sobre por qué los *advocates*, en el sector de los derechos humanos, han prestado poca atención al problema de niños nacidos de una violación en tiempo de guerra, entre otros temas olvidados, y nos da algunas respuestas. En el marco de la lucha contra las MAP, contrastamos sus conclusiones con el caso de nuestro interés: ¿Por qué el tema de MAP logró introducirse en la agenda internacional?

[107]

De acuerdo con Carpenter, algunos factores clave para la aparición de ciertos temas en la agenda internacional, son la participación e interés de las organizaciones no gubernamentales, los atributos del problema, la presión de individuos, personalidades, de los medios de comunicación, y un favorable ambiente normativo. Veamos cómo aplican al caso de la lucha contra las MAP:

#### **• Organizaciones no gubernamentales y los donantes**

El tema de las MAP surgió gracias a la acción de las ONG, y desde la creación del Tratado de Ottawa (TO) está fuertemente respaldado por la Campaña Internacional de Prohibición de Minas (ICBL, por sus siglas en inglés). Las actividades iniciaron en 1992 y la Campaña estaba formada por seis organizaciones no gubernamentales: Handicap International, Human Rights Watch, Médico International, Mines Advisory Group, Physicians for Human Rights y Vietnam Veterans of America Foundation. En 1997, un gran número de organizaciones a lo largo y ancho del planeta compartían la misma preocupación: erradicar las MAP.

Tanto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como las ONG de la ICBL, estuvieron presentes en las negociaciones gubernamentales de 1996-1997 relacionadas con el Proceso de Ottawa, y aunque no tenían derecho a voto, su capacidad de influencia fue relevante. A través de su

<sup>1</sup> <http://www.apminebanconvention.org/extr-pages>

Comité de Campaña, presentaron propuestas e informaciones sobre minas al Tratado de Prohibición Total (Quintana, 2000: 54).

Desde entonces, la ICBL ha crecido hasta convertirse en una red de más de 1.400 grupos diversos, que tratan temas como la mujer, los niños, los veteranos de guerra, grupos religiosos, el medio ambiente, los derechos humanos, el control de armas, la paz y el desarrollo.

Actualmente, la ICBL tiene presencia en más de 90 países, y trabaja de manera local, nacional e internacional para erradicar las MAP. Es la primera vez que más de mil ONG trabajan juntas de manera coordinada, sistemática y sostenida para hacer seguimiento a una ley humanitaria.

#### • Atributos del problema

En un principio, las MAP no se veían como una amenaza para la seguridad de los Estados, pues se consideraban armas de defensa (Quintana, 2000: 43). Sin embargo, este tipo de arma (por sus características), se convirtió en un problema para los civiles en los países que las usaron o que las siguen usando hasta el día de hoy. Para la década del noventa afectaba a un gran número de personas, no sólo aquellas que vivían en países afectados por MAP, sino a los soldados en misiones de paz o a profesionales de las ONG. Todos experimentaban por igual los efectos fatales y la frustración de sus labores al no poder realizar obras humanitarias por encontrarse en campos minados.

Asimismo, se incrementó el uso de MAP en conflictos internos, derivado de su bajo costo de producción; por ello, actualmente los afectados en su mayoría son civiles. Todo lo anterior dio relevancia al problema e impulsó el movimiento para su prohibición mundial. El tema era visto más como un problema humanitario que como un tema de desarme.

Por otra parte, Price (2003) sugiere en su trabajo sobre *Armas tabú*, que la promoción de estándares o criterios morales es más probable que triunfe, si estos estándares son añadidos a tabúes preexistentes. Un ejemplo de ello, fue el tabú sobre las armas químicas, popularizado en parte por la prohibición del uso de sustancias venenosas en la guerra.

En el caso de la Convención de Ottawa, los *advocates* buscaron separar –para garantizar el éxito– el debate sobre la prohibición de MAP del discurso de control de armas, y añadirlo en una norma sobre inmunidad civil, enfatizando los efectos indiscriminados de las MAP.

#### • La presión de individuos y personalidades

La aparición de celebridades como la Princesa Diana y la Reina Noor de Jordania en países contaminados con MAP, como Ruanda y Afganistán, dieron notoriedad al tema.

Actualmente, su difusión a nivel internacional se da de distintas maneras, desde campañas de concientización como “Vidas Minadas. Diez años después”, del fotógrafo español Gervasio Sánchez, hasta concursos de belleza, como el certamen Miss Mina Antipersonal, que busca crear conciencia sobre el problema de los artefactos explosivos en los jóvenes angoleños.

En 1997, la ICBL recibió el Premio Nobel de la Paz por los logros obtenidos, lo que catapultó la Campaña, pero lo más importante es que el Premio Nobel incrementó la presión internacional sobre los países que todavía no habían firmado el Tratado de Ottawa y puso en evidencia su falta de compromiso con la paz (Quintana, 2000: 54).

#### • Los medios de comunicación

Hoy, las noticias sobre MAP se pueden encontrar en diversos diarios del mundo, lo cual da cuenta del impacto del uso de este tipo de armas. La divulgación en medios forma parte de la estrategia para impulsar acciones, recordar compromisos gubernamentales y promover la adhesión de los países que aún no forman parte del TO. En varias páginas de la red hay seguimiento a este tema, así como en periódicos de todo el mundo. Ejemplo de ello es Electronic Mine Information Network, <http://www.mineaction.org/> donde se hace seguimiento diario al tema alrededor del mundo.

La campaña de sensibilización sobre los efectos de las minas antipersona tuvo eco en la sociedad y éxito como esfuerzo multilateral. Sin embargo, este llamado humanitario aún no ha llegado a todos los objetivos, como son los gobiernos de los EEUU, Rusia, China e India, entre otros. ¿Cuál es la razón para tal comportamiento?

## 2. LOS ESTADOS NO FIRMANTES Y SUS RAZONES

A noviembre de 2009, 37 países no habían firmado del Tratado de Ottawa ([www.icbl.org](http://www.icbl.org)). Además, dos Estados, a pesar de haberlo firmado, no lo han ratificado: Polonia e Islas Marshall. No obstante, la firma los vincula al Tratado de tal forma que tienen la obligación legal de no emprender acciones que puedan violar el acuerdo.

El listado completo de no firmantes es: Armenia, Azerbaiyán, Bahrain, Burma, China, Cuba, Egipto, Finlandia, Georgia, India, Irán, Israel, Kazajstán, Corea del Norte, Corea del Sur, Kirguizistán, Lao PDR, Líbano, Libia, Micronesia, Mongolia, Marruecos, Nepal, Omán, Pakistán, Rusia, Arabia Saudita, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Siria, Tonga, Tuvalu, Emiratos Árabes, Estados Unidos, Uzbekistán y Vietnam.

Dentro de este grupo destacan China, Rusia y EEUU como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU). Por eso nos detendremos en ellos.

En primer lugar, analizaremos la postura estadounidense. Como hegemonía del hemisferio occidental, su política tiene mayor influencia, ya que no sólo puede ser empleada como modelo y como excusa a otros países, sino que puede condicionar las políticas de los Estados firmantes<sup>2</sup>.

La principal reticencia, en el cese del uso de las MAP, es Corea<sup>3</sup>. Inicialmente, EEUU postergó la firma del Tratado de Ottawa hasta 2006, con la condición de encontrar alternativas óptimas. Una previsión de demora de al menos ocho años, que nos permite perfilar el orden de preferencias en los intereses de Estados Unidos, donde la seguridad militar ocupa un lugar mucho más elevado que la seguridad humana (tomando este último concepto como lo define Carlos Pérez de Armiño). Históricamente, Estados Unidos es uno de los principales productores de minas antipersona, su empleo extensivo data desde los años 60 en la guerra de Vietnam, pues permitía cubrir un territorio muy amplio lanzándolas desde el aire. No obstante, desde 1992, existe una moratoria que prohíbe vender licencias de fabricación al extranjero, así como la asistencia técnica y la exportación directa, por lo que la producción se limita a las necesidades militares del país.

Estados Unidos participó al final de la conferencia del Tratado de Ottawa. Sin embargo, sus exigencias para firmarlo fueron inaceptables para los promotores del Tratado. Según Ken Rutherford, EEUU no se tomó las negociaciones en serio hasta que fue demasiado tarde:

There was a belief among some in the US delegation that only arms control negotiations led by the United States could be successful. [...] They have been pooh-poohing this effort for months, only to find that they have been left behind. The slow US reaction to the Ottawa process provided mid-size states with the opportunity to push the comprehensive ban without major power opposition” (Rutherford, 1999: 44).

Como argumenta Rutherford (1999),

Robert Keohane has argued that major power support is important for creating international regimes, but that regime effectiveness is not contingent upon continued major power participation. The formation of the Hague and Ottawa regimes, however, highlights that major powers are not essential even for the formation of regimes (Rutherford, 1999: 75)

[109]

<sup>2</sup> *Landmine Monitor Report 1999*, recoge voces que acusan a EEUU de presionar a otros miembros de la OTAN para que permitan el almacenaje de minas norteamericanas en su territorio, como Alemania, Grecia, Italia, Noruega, España, Turquía y Reino Unido. O fuera de la Alianza: Japón.

<sup>3</sup> <http://www.icbl.org/lm/1999/usa> indica como fuente una “Presidential Decision Directive” clasificada, pero publicada en parte en una carta de Sandy Berger, the President’s National Security Adviser al Senador Patrick Leahy.

Así, EU no entra en la legalidad de Ottawa y se reafirma en una postura unilateral al considerar que el Tratado no satisface sus necesidades militares de seguridad.

A pesar de no contar con el apoyo de la primera potencia, los impulsores del acuerdo no aceptaron excepciones, pues permitir el uso de minas en Corea por parte de EEUU hubiera abierto la puerta a más reivindicaciones de este tipo por parte de otros países, lo que iba en contra del ánimo del Tratado: abolir este armamento.

Peter Malanczuk apunta que el no de China y de Rusia fueron otros factores que influyeron en la posición estadounidense:

[...] other provisions that met US opposition were Articles 17 and 18 dealing with the entry into force of the treaty. Although some delegations had sought to require only 20 ratifications as in the case of the 1980 Convention on Conventional Weapons, the entry in force of the Ottawa Treaty was set at 40 ratifications. The United States has proposed that 60 ratifications should be necessary, including all of the Security Council's P-5 and 75 per cent of historic producers and users, a suggestion which may have left the entry into force of the treaty at the discretion of China and Russia (Malanczuk, 2000: 85)

Corea sigue siendo la principal reticencia de EEUU a la hora de plantearse del cese definitivo del uso de este tipo de armamento. La administración Bush no tuvo intenciones de cambiar de rumbo con respecto a la posición tradicional; es más, según el *Landmine Monitor Report 2007*, el Pentágono solicitó 1.66 mil millones para la investigación en la producción de dos nuevos prototipos de minas para el periodo fiscal 2006-2013.

La decisión de China de oponerse a la prohibición de minas antipersona fue la más rotunda de los no firmantes. No participó en las sesiones preparatorias del Tratado, aunque sí envió un presentante al acto de firma del acuerdo. Su negativa se debe a que son consideradas armamento militar indispensable para defender las extensas fronteras chinas, especialmente aquellas que la separan de vecinos considerados amenazantes como Rusia, India y Vietnam (tres Estados en el listado de los no firmantes).

A pesar de haberse producido cierto acercamiento hacia los países firmantes (China votó en diciembre de 2006 en la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de la Resolución 61/84 por la universalización e implementación completa del Tratado de minas antipersona), sigue priorizando las necesidades legítimas de defensa como país soberano, por encima de las necesidades humanitarias. No obstante, China ha dejado de ser el mayor –y más barato– exportador de minas antipersona y ha suspendido su exportación<sup>4</sup>.

Los argumentos de Rusia son similares a los de los otros dos miembros permanentes del CSNU no firmantes: la necesidad de las minas como defensa –para frenar el tráfico de armas, drogas y terroristas–, la falta de una alternativa armamentista y las dificultades financieras para destruir los stocks, son las razones de su rechazo al Tratado. Pese a no descartar adherirse en un futuro (estuvo como observadora en la firma), se muestra más proclive a gestionar su control a través de mecanismos distintos a Ottawa, como la Conferencia de desarme y la Conferencia sobre armas convencionales.

La desintegración de la URSS supuso un gran cambio en la producción de minas, ya que los principales centros (el 90%) quedaron fuera de territorio ruso. Durante la Guerra Fría, Afganistán y la frontera con China, fueron los grandes destinos de este tipo de armamento, aunque a partir de los años 90 fue el suelo de Chechenia el mayor receptor, compartiendo el dudoso honor en ocasiones con Dagestán, Tajikistán y la frontera con Georgia. A diferencia de EEUU (y en menor medida China), Rusia sufre el problema de las minas en su territorio: las que permanecen enterradas tras la Segunda Guerra Mundial, continúan siendo una amenaza en zonas de Ucrania, Belarus y el Cáucaso (*Landmine Monitor Report*, 1999 y 2007).

<sup>4</sup> El *Landmine Monitor Report 2007* recoge las declaraciones del Gobierno chino y afirma no tener constancia de posibles exportaciones no declaradas.

Vale la pena detenerse en el no de India como tercera potencia emergente. A pesar de rechazar el proceso de Ottawa, votó a favor de la Resolución 51/45S de la Asamblea General de la ONU de 1996, que instaba a Estados a formular un acuerdo para la eliminación de las minas antipersona.

Según los *Landmine Report* de 1999 y 2007, India las continúa produciendo, aunque ha cesado la exportación. Su uso se limita a sus conflictos internacionales, pues de acuerdo con el ejército indio, éstas no son utilizadas en tiempos de paz como seguridad fronteriza. Las guerras contra Pakistán y China han sido dos escenarios esenciales de uso para la India. A pesar de ello, el informe llama la atención sobre Kashmir, minada para frenar la insurgencia y la frontera con Pakistán, sembrada de minas entre diciembre de 2001 y julio de 2002.

Repasando el resto de Estados reticentes, nos encontramos con una característica común: la mayor parte sufre conflictos fronterizos de larga duración<sup>5</sup>. Desencuentros enquistados que requieren una alerta y una presencia constante, aunque no de alta intensidad. Por ello un instrumento barato (entre 1 y 5 dólares dependiendo del país fabricante, el modelo, y la fuente consultada), esencialmente defensivo (su uso en acciones ofensivas es limitado) fácil de colocar y sin necesidad de mantenimiento como son las MAP, es una opción demasiado eficaz y práctica como para renunciar a ella.

De este modo, existe un dilema entre seguridad entendida desde el realismo político como defensa militar y soberanía territorial por un lado, y de seguridad humana por otro. El Tratado de Ottawa es la muestra fehaciente de que el uso de las MAP como problema humanitario, pasó a ser considerado como un problema que concierne a la seguridad internacional. Este cambio en la agenda entraña con las nuevas concepciones de seguridad, que abarcan campos más amplios, y añaden a las clásicas preocupaciones militares temas como el medio ambiente o el desarrollo, en cuyo centro están las personas.

Esta nueva sensibilidad hace que el no a Ottawa sea más difícil de sostener y conlleve un alto coste político, una “mancha” de cara a la opinión pública, muy concientizada al respecto, lo que puede suponer un obstáculo añadido en la búsqueda de legitimidad internacional (pensamos en la potencia hegemónica y en las potencias emergentes no firmantes).

[111]

¿Cuáles son los argumentos para continuar empleándolas? Los motivos económicos son relevantes en cuanto a reducción de costes y optimización de recursos, pues, al menos oficialmente, la producción se limita al consumo del Estado fabricante y no se dedica a la exportación. La falta de una alternativa óptima es el lema que corean los que siguen utilizándolas. Lo que se resume en la necesidad de mantener la seguridad militar y fronteriza por encima de la seguridad humana. Para suavizar un argumento tan duro, hablan de falta de desarrollo tecnológico (no hay que olvidar la cifra que EEUU destina a la producción e investigación en minas). Aunque tratándose de una arma con unos costes tan bajos en cuanto a producción, si la opción es abandonarla por una en términos militares (en lugar de prescindir de ella por motivos humanitarios o de legitimidad y búsqueda del consenso internacional), es difícil avistar un relevo<sup>6</sup>. Así pues, la acción de las organizaciones no gubernamentales en cuanto a concientización y presión se revela como uno de los puntos decisivos para lograr un cambio de política en los no firmantes.

Sin embargo, a pesar de sus bajos costes y la necesidad defensiva que proclaman los no firmantes, no todo son bondades militares. Sus detractores no se centran en el ámbito humanitario y en la dificultad de limpiar y recuperar los terrenos minados. Como apunta Javier Alcalde,

<sup>5</sup> Finlandia es la gran excepción. No presenta conflictos abiertos, pero mantiene el uso de las minas como instrumento de defensa de sus fronteras como herencia de un pasado de enfrentamiento con el Este de Europa. Es el único miembro de la Unión Europea que no ha firmado el tratado. Su firma está fijada para 2012.

<sup>6</sup> Una posible alternativa según el *International Committee of the Red Cross en su informe Anti-personnel Landmines. Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines*: “increased use of remote surveillance methods such as electronic sensing devices, real-time satellite intelligence and drone aircraft with infrared and photographic capabilities could, for countries with access to such technology, substitute for mine use. The early-warning capabilities of such devices could offer military advantages similar to the delaying effect of minefields, p. 67.

[...] se trata de un arma con una utilidad militar manifiestamente baja y, hasta cierto punto, desfasada tecnológicamente. Pese a ser algo reconocido incluso por numerosos miembros de distintos cuerpos militares, ello no siempre fue así y, de hecho, los debates acerca de la utilidad militar de las minas antipersona centraron las negociaciones internacionales sobre este tema hasta mediados de la década de los 90, cuando distintos estudios mostraron la desproporción entre las consecuencias a nivel humanitario del uso de este arma y sus (reducidas) ventajas militares (Alcalde, 2007: 2)

En el ámbito militar, también encontramos voces en su contra. El General británico Sir Hugh Beach, declaró en 1995 ante la Cámara de los Comunes que,

[...] where 'Regular military use' is concerned there is no case known where AP mines as such have influenced a campaign, a battle or even a skirmish in any decisive way. They marginally increase the usefulness of anti-tank mine fields as instruments of delay and marginally raise the human cost of breaching them. My point is that these effects (marginal, not multiplicative) while not negligible are nevertheless simply not worth the candle when measured against the scale of human suffering they cause (International Committee of the Red Cross, 1997: 44)

Así pues, su finalidad principal es obstaculizar y ralentizar el avance del enemigo, a la vez que conducirlo hacia áreas donde sea más fácil atacarlo. Sin embargo, planificar estos campos es un trabajo lento y costoso, al que hay que añadir que para asegurar que los campos no sean desminados por el adversario y sigan siendo efectivos, es necesario complementarlos con sistemas de vigilancia<sup>7</sup> (International Committee of the Red Cross, 1997: 41). No sólo eso, sino que la dificultad en identificar las zonas contaminadas, puede provocar bajas en ejércitos aliados o en el ejército que ha colocado las minas. Sin olvidar que el ejército enemigo puede aceptar las bajas como algo inevitable y no retroceder ante la presencia de minas.

No obstante, los no firmantes no están exentos de “remordimientos” y en sus nuevos prototipos incluyen modelos capaces de autodestruirse, lo que facilita la posterior limpieza de los campos minados, a la vez que destinan fondos para programas de ayuda humanitaria de asistencia a las víctimas de las bombas (como EEUU) o a acciones de limpieza (China).

### **3. ¿ EL TRATADO DE OTTAWA ES UNA INSTITUCIÓN MULTILATERAL “CLÁSICA” SEGÚN LO PRES-CRITO POR J. RUGGIE?**

El 12 de febrero 2008, en una de las reuniones de evaluación y conmemoración de la firma del Tratado, Susan Walker, consultora de Handicap Internacional, una de las organizaciones pioneras y promotoras de la Convención, recordaba que: “*Landmines and their medical, social, economic and environmental consequences are an international public health and human rights disaster of epidemic proportions*”. Un llamado humanitario a los gobiernos del mundo tanto de los países que forman parte y están en mora de tomar acciones concretas, como a aquellos que no han firmado el Tratado.

En esta sección, evaluaremos si el TO cumple con los requisitos expuestos por Ruggie en su artículo “Multilateralism: the anatomy of an institution”, para definir una institución multilateral. El autor hace una ajustada descripción de las instituciones multilaterales tradicionales e históricas, que llamamos “clásicas”. Sin embargo, a la luz del siglo XXI, se deben agregar nuevos ingredientes para la conceptualización de instituciones multilaterales. Hoy, en los escenarios internacionales, el poder de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales no debe subestimarse. Si bien los Estados siguen siendo los actores “estrella”, ya no pueden actuar “tan fácilmente”, lejos del escrutinio público o de los intereses de carácter humanitario o ambiental que afectan al planeta.

<sup>7</sup> International Committee of the Red Cross: A factor which is regularly underestimated is the time, expense and manpower that is necessary to create a barrier minefield, to maintain it properly and to keep it constantly surveyed and covered by fire. If this is not done, such a barrier will not slow down an enemy advance or prevent infiltration. The lack of proper maintenance and surveillance has rendered many minefields useless, whether they were created for border control, the protection of bases or the protection of certain infrastructure installations.

Para desarrollar la hipótesis, presentaremos el TO, los objetivos propuestos, los pilares de construcción, la estructura de la organización, la forma de trabajo y los logros. Luego tomaremos las definiciones de J.G. Ruggie (1992) sobre instituciones multilaterales, en particular las definiciones de una institución multilateral para analizar el Tratado. Cuestionaremos si el Tratado de Ottawa es efectivamente una institución multilateral, y en caso afirmativo, qué tipo de institución es y qué la hace distinta en sus orígenes y puesta en marcha. Más adelante analizaremos lo relacionado con la legitimidad del Tratado según los preceptos de Kehoane.

### **3.1. ¿El Tratado de Ottawa se ajusta a la clásica institución multilateral?**

Algunos de los autores del libro *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, analizan la crisis del multilateralismo; sin embargo, algunos como Kratoswill aclaran que las instituciones multilaterales sufren un proceso de adaptación a nuevos tiempos y que su preocupación principal debería ser la búsqueda de su legitimidad. Consideramos que el multilateralismo, más que atravesar una crisis, se está ajustando a una nueva era, es una adecuación a los nuevos tiempos. Las circunstancias han cambiado desde el acuerdo para el uso de los mares o el Tratado de Wesfalia en 1648.

Uno de los aspectos de cambio significativos en el último siglo, ha sido la emergencia de “nuevos” actores. El escenario internacional, antes exclusivo de potencias internacionales (europeas), recibió desde los años sesenta nuevos actores: excolonias lograron su independencia y reconocimiento (África y Asia); territorios y pueblos se transformaron en Estados (Israel, Timor Oriental); y en los últimos años se han sumado las organizaciones transnacionales no gubernamentales. Estas últimas han logrado, a través de su gestión, incorporar temas de interés humanitario o ambiental en las agendas de la política exterior de los Gobiernos del mundo. El multilateralismo se transforma y permite nuevas asociaciones, nuevas agendas.

Lo anterior no significa que la importancia del Estado haya disminuido, aún es el actor principal en el escenario; sin embargo, los otros actores logran introducir sus inquietudes con éxito, ese es el caso del TO. Con esto en mente, analizaremos el TO como institución multilateral según el teórico J. Ruggie.

[113]

### **3.2. Definición clásica de institución multilateral**

Nuestra primera inquietud es si, efectivamente, el TO es una institución multilateral. ¿Cumple con los requisitos teóricos prescritos para una institución de esta naturaleza? Según Keohane, una institución se define como un persistente y conectado grupo de reglas, formales o informales, que prescribe los roles de conducta, previene actividades y moldea expectativas (Ruggie, 2007: 570). A esta definición sumamos la que el mismo autor reclama para el multilateralismo: “[...] la práctica coordinada de política entre un grupo de tres o más estados”. El TO cumple con los requisitos mencionados: más de 150 naciones con un objetivo común: eliminar la fabricación, almacenamiento, comercio y uso de minas antipersona; y un gran número de naciones ajustan sus políticas internas para el logro de este objetivo. Sin embargo, como acertadamente agrega Ruggie, la anterior es una definición nominal que no contempla ningún aspecto cualitativo adicional.

Lo distintivo del multilateralismo es, no solo las relaciones de coordinación de políticas en grupos de tres Estados o más, sino lo que caracteriza a una institución: cierto tipo de relaciones, de principios compartidos entre Estados en el contexto internacional (Ruggie, 1992: 566). Para nuestro caso, los principios compartidos son los de la *conciencia humanitaria* frente a un tema que se ha convertido en una plaga creada por el hombre, según palabras de los expertos en el tema. No se trata de un lucha contra el armamentismo o contra todo tipo de armas, sino contra aquellas que se siembran para ser activadas sin distinguir víctimas de carácter militar o civil y que afectan a comunidades, especialmente rurales, durante y post conflictos.

En el TO, los países coinciden en que desean poner fin al sufrimiento y muerte a ciudadanos de sus países, especialmente niños y mujeres, y de esta forma facilitar el retorno de desplazados y refugiados en condiciones de seguridad.

En el preámbulo del Tratado, se hace énfasis en las razones humanitarias que motivan a la firma y ratificación:

Poniendo de relieve el papel que desempeña la conciencia pública en el fomento de los principios humanitarios, como se ha puesto de manifiesto en el llamado hecho para lograr una total prohibición de minas antipersonal, y reconociendo los esfuerzos que con ese fin han emprendido el Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas (ICBL) y otras numerosas organizaciones no gubernamentales de todo el mundo

Hasta aquí, el TO cumple con lo prescrito para una institución multilateral. Aunque ya contamos con la definición básica, no podemos dejar de lado otras características que, según Ruggie, históricamente han acompañado al multilateralismo:

1. La no discriminación, que se refiere a brindar la posibilidad a un tercero de los beneficios acordados entre las partes, siempre y cuando ese tercero ingrese al círculo multilateral.

2. El compromiso con una respuesta común a amenazas a cualquiera de los miembros, en casos de sistemas colectivos de seguridad.

En el caso del TO, estos dos temas no aplican de manera tradicional. En el primer aspecto, la no discriminación es incluyente y lo que busca es que la totalidad de los Estados se adhieran y compartan los principios y objetivos del mismo, no discrimina ante potenciales Estados firmantes. No se trata de beneficios que se otorgan los Estados signatarios, no se trata de ofrecer la cláusula de la nación más favorecida, sino de un compromiso con cambios en su política interna y sus estrategias de seguridad y tácticas futuras de guerra. Es un compromiso abierto a todas las naciones a favor de una causa humanitaria.

Por otra parte, la respuesta común ante una amenaza, característica básica en acuerdos multilaterales que buscan la seguridad mutua, no aplica en este caso; al menos no bajo las consideraciones tradicionales. Aunque sí existe compromiso ante una amenaza, pero no una que afecte la seguridad de los Estados, sino una amenaza latente para los ciudadanos de cada país que ha usado minas anti-persona: la existencia de estas armas silenciosas en sus caminos y predios que ponen en peligro la vida e integridad de la comunidad.

Las dos características mencionadas, tan propias de las instituciones multilaterales a lo largo de la historia, no se ajustan exactamente a nuestro caso; sin embargo, no por ello el TO deja de ser una institución multilateral.

De la definición de Ruggie, quedan dos corolarios a considerar:

1. La indivisibilidad. Puede tomar diversas formas, desde lazos físicos de unión para estandarizar fronteras, hasta conseguir que conceptos como *paz* sean considerados un bien por defender indistintamente por parte de cada uno de los miembros.

2. Expectativas de “reciprocidad difusa”, distinta a la realidad bilateral donde se miden los costos y beneficios entre las dos partes. En el multilateralismo, la reciprocidad puede tardarse en llegar ya que se puede dar mediante reciprocidad multisectorial e intertemporal. Esta característica era típica en el pasado para el éxito de un acuerdo multilateral (Ruggie, 2007: 594).

¿Qué sucede en el caso del TO? La aplicación a “pie juntillas” de estos dos corolarios no es exacto. La indivisibilidad de un bien se puede aplicar en este caso a la defensa de un principio humanitario que se plasmó en el

Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (3 mayo de 1996), y en la Resolución 51/45 del 10 de diciembre de 1996 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que exhorta a todos los Estados a que procuren decididamente concertar un acuerdo internacional y de cumplimiento obligatorio para prohibir el uso, almacenamiento, la producción y la transferencia de las minas terrestres antipersona

(Texto del TO). La defensa e indivisibilidad se enfoca en crear conciencia humanitaria sobre los efectos indiscriminados e innecesarios de las minas antipersona.

Por otra parte, la “reciprocidad difusa” no aplica en lo absoluto. Que un Estado firmante acepte las normas y restricciones del TO, no implica que en el futuro reciba algún beneficio de parte de otro Estado en esta u otra materia. Quizá los Estados de menor desarrollo o que están en proceso de superar conflictos internos o fronterizos y con dificultades financieras, requieran apoyo técnico y financiero de otro Estado firmante del TO en su lucha contra el uso y los efectos de las minas, pero en este caso no es una característica típica aplicable.

### **3.3. Tipología de las instituciones multilaterales**

Antes de seguir adelante, Ruggie presenta tres escenarios para las instituciones multilaterales: el orden, el régimen y la organización internacional. Menciona que no necesariamente deben ser multilaterales. Presentamos lo que propone el autor:

1. *Orden internacional*. Se refiere a las reglas constitutivas que ordenan las relaciones en algunos dominios de la vida internacional. La cualidad de ser abierto, permite que cualquier nación comparta el mismo orden sin mayor exigencia o firma de acuerdos. El ejemplo es el orden marítimo: *mare liberum*.

2. *Régimen internacional*. Es más concreto que el orden, y se refiere a un componente sectorial o funcional del mismo. Para serlo, requiere que, además de abarcar un conjunto de principios, reglas de conducta y normas, se comparta entre los miembros el procedimiento de la toma de decisiones de manera compartida; estos puedan ser generalizados. Ejemplo: la CNF en el régimen del comercio internacional o, en el caso de regímenes de seguridad colectiva, la norma de no agresión.

3. *Organización internacional*. Son formas palpables, entidades con sedes oficiales, logos, procedimientos de voto y generosos planes de jubilación. En particular cuentan con reglas claras para la toma de decisiones como votaciones y consensos (Ruggie, 2007: 573).

El TO surge del compromiso firmado de Estados que adoptan reglas del juego frente al uso de MAP; de esta forma los actores asumen la responsabilidad de eliminar el uso, apoyar víctimas y desminar amplias zonas en sus territorios en beneficio de sus nacionales. No es un orden al que se acceda sin costos, formar parte de, implica destinar recursos financieros y humanos para el logro de los objetivos. En un orden este esfuerzo no es necesario. Se accede a él sin necesidad de “pagar”, por ser parte del club. Y aunque en este caso no se “paga” por el ingreso, sí requiere compromiso e inversión (en caso de ser necesario retirar o de eliminar las MAP).

En nuestro concepto, el TO se aproxima más a la definición de un régimen internacional como institución multilateral. Es un conjunto de reglas de conducta en contra del uso, fabricación y comercialización de las MAP; comparten principios y procedimientos para el logro del objetivo común.

Como organización internacional, el TO adolece de una estructura formal y oficial propia. El TO cuenta con dos grupos de apoyo y seguimiento a los compromisos, el Geneva International Centre for Humanitarian Demining, y la Campaña Internacional de Prohibición de las Minas Antipersona (ICBM). Este último le da el aspecto innovador y diferenciador a la institución multilateral.

El Comité de Coordinación del Tratado, conformado por representantes de los Estados Partes, trabaja con sede en Ginebra bajo el auspicio de Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD), centro que se constituye en la Unidad de Apoyo a la Implementación (ISU por sus siglas en inglés). Opera con el apoyo de funcionarios del cuerpo diplomático de algunos países partes del Tratado que tienen sede en Ginebra. Estos funcionarios ejercen esta función, pero no con carácter exclusivo de la organización. La mayoría de ellos atiende otros compromisos diplomáticos. La estructura de trabajo contempla subcomités que se encargan de: Operación General de la Convención, Promoción y seguimiento a la destrucción de inventarios; promoción, apoyo y seguimiento al despeje de áreas contaminadas, riesgo y tecnología para este objetivo; promoción y apoyo en asistencia a las

[115]

víctimas y reintegro social y económico; promoción de la universalización de la Convención; compilación y desarrollo de recursos, y promoción al programa de donantes y apoyo.

Por otra parte, y como característica innovadora, el TO cuenta con el apoyo de la sociedad civil a través de ICBL, que reúne a más de mil cuatrocientas organizaciones no gubernamentales que participan de manera activa en el seguimiento y apoyo a los compromisos. Esta organización ha sido su promotora desde antes de surgir y continúa con su esfuerzo día a día haciendo seguimiento a los objetivos, compromisos y metas de quienes firmaron y ratificaron. Además sigue con su campaña de concientización a los gobiernos que aún no hacen parte del Tratado. De esta forma, la sociedad civil y sus agentes participan como actores fundamentales desde la definición del problema y su surgimiento en la agenda mundial, hasta la firma del Tratado y el posterior seguimiento. Este aspecto es quizás el que se quedó por fuera del “estudio de anatomía” detallado de Ruggie: los nuevos actores como pilares de instituciones multilaterales.

¿El TO es una institución multilateral? Según el análisis que hemos realizado, cumple con algunos de los criterios básicos formulados por Ruggie. En este marco, sería una institución multilateral de tipo régimen internacional, pero sin duda, no es una institución multilateral clásica.

¿Qué la hace diferente? ¿Qué aspecto queda por fuera del análisis de Ruggie? El TO se debe, más que a una necesidad entre los Estados y sus gobiernos, a un interés de actores no gubernamentales que, soportados en principios humanitarios, hicieron posible que el tema pasara de la base de las víctimas a la agenda de política internacional de múltiples gobiernos. Esta posibilidad no se vio en el pasado, por ello el autor no la introduce dentro de su estudio “anatómico” del multilateralismo. De esta forma, consideramos que para el siglo XXI, se debería agregar al acertado análisis de Ruggie de 1992 como fuente para futuros acuerdos multilaterales, el rol de las organizaciones transnacionales no gubernamentales, en nuestro caso: ICBM.

[116]

### **3.4. Motivaciones de origen de las instituciones multilaterales**

1. Define o estabiliza derechos de propiedad internacional –donde existe un interés inevitable–. De nuevo, el caso del uso de los mares del planeta.
2. Solventar problemas de coordinación entre las partes, son indiferentes al resultado, dado que todos reciben el mismo beneficio. Ejemplo: el acuerdo para el uso adecuado del telégrafo o en la actualidad temas de homologaciones en telecomunicaciones y tecnología.
3. Enfrentar problemas de colaboración conjunta. Como en acuerdos de seguridad mutua y, la razón que aparece a partir de finales del siglo XX:

“Dar respuesta a una solicitud que recoja el sentir de la sociedad o de la humanidad, en temas como derechos humanos, medio ambiente y bienes comunes que afectan el bienestar del planeta en su totalidad.”

En esta sección, analizamos a la luz la *Anatomía de las instituciones multilaterales* de Ruggie, el Tratado de Ottawa. Tomamos cada uno de los elementos que constituyen la definición del autor y las contrastamos con nuestro caso en particular. Encontramos ciertas características compatibles y otras no tanto, pero que no minimizan la definición como institución multilateral. Consideramos que el Tratado de Ottawa es un régimen internacional –*del cual no todos los Estados hacen parte*– y que la característica principal y diferenciadora, que no fue considerada en su momento, es la participación de la comunidad, la sociedad civil internacional como promotora y pilar de la institución. Como actor vital que introduce temas en la agenda internacional y que permite darle mayor legitimidad. Vale la pena recordar dos de sus aspectos más significativos y que se vinculan directamente a la fuerza de la sociedad reunida en ICBL:

**Tabla 1.**

¿La Convención de Ottawa (TO) es una institución multilateral clásica?

Definiciones	T.O.
<b>a. Institución</b>	
Grupo de reglas formales o informales que prescribe los roles de conducta, previene actividades y moldea expectativas (Keohane).	si
<b>b. Multilateralismo:</b>	
- La práctica persistente y coordinada de políticas entre dos Estados o más.	si
- Principios compartidos.	si
- No discriminación (beneficios a terceros).	si/no
- Respuesta común a amenazas (no referido a defensa nacional sino a seguridad para los ciudadanos).	si/no
- Indivisibilidad.	si
- Recíprocidad difusa.	no
<b>c. Tipo de institución multilateral</b>	
- Orden internacional: marco general abierto.	no
- Régimen internacional: conjunto de reglas de conducta, normas y procedimientos de toma de decisiones, principios compartidos.	Si
- Organización Internacional: entidad con sede oficial, logos, procedimientos de voto, reglas para las votaciones y consensos.	No
<b>d. Origen de la institución multilateral</b>	
- Derechos de propiedad.	No
- Solventar problemas de coordinación.	No
- Enfrentar problemas de colaboración conjunta.	No
- <i>Responder a solicitudes de la sociedad, de ONG, intereses de la humanidad. Un nuevo aspecto a considerar</i>	si

[117]

- La coalición de actores gubernamentales, no gubernamentales y la ONU, un hecho sin precedente: la firma de un Tratado Internacional.
- La entrada en vigor del TO en tiempo récord, luego de alcanzar la firma y ratificación de los primeros 40 Estados en 1999, haciéndolo más rápido que cualquier otro tratado previo de su tipo. (<http://www.icbl.org>)

Es importante notar que Ruggie menciona que el multilateralismo permite introducir temas que de otra forma quedarían por fuera del interés particular de los Estados, por ejemplo, el uso de adecuado del Mediterráneo y su gestión solo se puede dar por cooperación entre los actores interesados. En el caso tratado en este documento, la cooperación y concientización ha sido exitosa gracias a la existencia de una institución multilateral que logró, de manera efectiva, generar acuerdos y consensos alrededor de un objetivo humanitario como el de la lucha contra las MAP. Sin un acuerdo internacional poco sería lo que se podría lograr al respecto. La condena moral ante Estados que aún permanecen por fuera del régimen es constante y poco a poco se logran avances.

[...] the convening –and agenda-setting of multilateral organizations is perhaps best illustrated in the area of the commons. There would be no plan to try to salvage the Mediterranean were it not for multilateral players... Similar-

ly, multilateral players kept first the ozone issue and now global warming on the negotiating table even when majors powers, including the United States, were reluctant participants at best (Ruggie, 2007: 597)

#### **4. BASES DE LEGITIMIDAD DEL TRATADO DE OTTAWA: EL ORIGEN TAMBIÉN ES IMPORTANTE (MÁS ALLÁ DEL INPUT/OUTPUT)**

Una vez analizada la “anatomía” del Tratado de Ottawa, nos interesó resaltar el tema de la legitimidad de la institución. Para ello retomaremos algunas propuestas de R. O. Keohane en su artículo: “The Contingent Legitimacy of Multilateralism” (2007).

##### **4.1. Análisis de la legitimidad del Tratado de Ottawa: más allá del input/output**

De acuerdo a Keohane, las fuentes de la legitimidad están divididas en legitimidad *Output* e *Input*. *Output*, se refiere al logro de los propósitos de la organización como la seguridad y el bienestar. *Inputs*, se refiere a los procesos a través de los cuales se llega a los objetivos de las organizaciones.

Trasladando esta idea al TO, observamos que desde el punto de vista de la legitimidad *output*, el Tratado ha logrado, en mayor parte, su principal propósito de erradicar la producción, almacenamiento, transferencia y uso de minas.

Actualmente, más de tres cuartas partes de los Estados del mundo ahora son miembros del Tratado de prohibición de minas. (informe *Monitor de Minas Terrestres*, 2007). Aunado a lo anterior, el TO se ha convertido en el medio idóneo por el cual se puedan resolver los asuntos referentes a minas.

[118] La participación en la séptima Reunión de los Estados Parte fue alta –más de 600 personas– con un total de 123 delegaciones nacionales asistentes, incluyendo 97 Estados Parte. Más de 180 representantes de organizaciones no gubernamentales de 63 países estuvieron presentes. El rango de participantes –diplomáticos, activistas, personal de Naciones Unidas y, más significativo, un número importante de trabajadores de la acción contra las minas y sobrevivientes de minas terrestres– demostraron nuevamente que el Tratado de Prohibición de Minas se ha convertido en el marco para resolver todos los aspectos relacionados con el problema de las minas antipersonales” (informe *Monitor de Minas Terrestres*, 2007)

En el caso de la legitimidad *Input*, Keohane dice que los procesos a través de los cuales se llega a los logros fijados, tienen que tener en cuenta atributos que sean importantes para la mayoría. Considerando esto como referencia, el número actual de personas que se suma al TO es un indicador de la progresiva ampliación de la norma internacional que rechaza las minas antipersona:

Uno de los logros más significativos del Tratado de Prohibición de Minas ha sido el grado con el cual cualquier uso de minas antipersonales por cualquier actor ha sido estigmatizado a nivel global. El uso de minas antipersonales, especialmente por los gobiernos, se ha convertido en un raro fenómeno (informe *Monitor de Minas Terrestres*, 2007)

Keohane propone tres condiciones indispensables para que una institución sea legítima. La primera es que sea *inclusiva*, es decir, que los intereses de la mayoría, estén representados eficientemente.

Derivado de lo anterior, podríamos decir que el TO es inclusivo, ya que representa intereses basados en el bienestar de un número substancial de personas en el mundo que se ven afectadas cada día por la presencia de minas.

La segunda, es que las organizaciones multilaterales puedan tomar decisiones y actuar de manera efectiva incluso con la oposición de los Estados más poderosos, a esto Keohane lo define como *decidividad*.

Aunque el TO ha sido firmado por un gran número de países, tal vez su debilidad sea que grandes potencias como Estados Unidos, China o Rusia no se han adherido y continúan produciendo MAP.

La tercera condición es que sea *epistémicamente fiable*, esto es, que el proceso de toma de decisiones sea lo suficientemente transparente. Que esté abierto a la crítica y a la rendición de cuentas. Que cuente con la habilidad de usar información relevante para que tome decisiones con base en este conocimiento.

## CONCLUSIONES

El Tratado no se ajusta con exactitud a los aspectos mencionados por los teóricos como característicos de las instituciones multilaterales del pasado. Es un ejemplo de lo que pueden ser las instituciones multilaterales en el siglo XXI, donde la legitimidad y el éxito están en la participación activa de ciudadanos unidos con un objetivo humanitario determinado. El TO ha ganado su legitimidad por el logro de sus objetivos en la erradicación de minas, así como por la transparencia y fiabilidad de los medios que usa para alcanzarlos. Ejemplo de ello son los programas de desminado o destrucción de arsenales de minas y los plazos fijados para alcanzar dichos objetivos, los cuales cada año son publicados por la Campaña ICBL en sus reportes anuales.

Es importante resaltar que, en esta ocasión, la legitimidad no sólo se da por los canales tradicionales expuestos por los teóricos, y desarrollados en este documento, sino que va más allá: al surgimiento de la institución. La legitimidad del Tratado se soporta en la participación de la sociedad desde su nacimiento, en la red de organizaciones que hacen parte de la fuerza impulsora que dio origen y que aún siguen actuando a favor de un solo objetivo: Eliminar las Minas Antipersonales de los arsenales estatales y de las mentes de los hombres de guerra en el mundo.

## REFERENCIAS

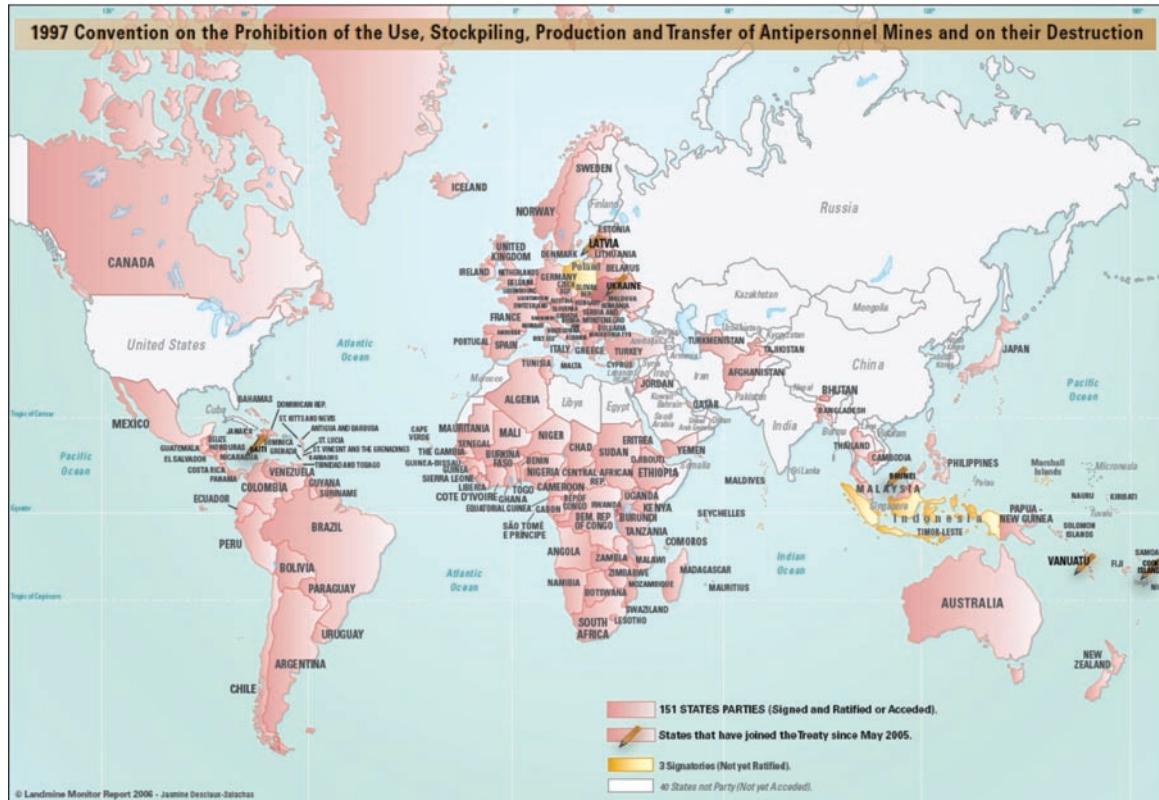
- ALCALDE Javier (2007). *¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional* DT N° 15/2007 - 19/04/2007, Real Instituto El Cano, Madrid.
- CARPENTER R. Charlie (2007). *Studying issue (non) adaptation in transnational advocacy network*. International Organization 61, 643-667
- COBEY James C y Raymond, Nathaniel A. (2001). *Antipersonnel land mines: A vector for human suffering*. Boston: American College of Physicians-American Society of Internal Medicine..
- International Committee of the Red Cross. (1997). *Anti-personnel landmines. Friend or foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines*. Geneva.
- KEOHANE Robert (2007). "The Contingent legitimacy of multilateralism", en E. Newman; R. Thakur y J. Tirman (Eds), *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations University Press.
- MALANCZUK Peter (2000), "The international criminal court and landmines: What are the consequences of leaving the US behind?", en *The European Journal of International Law*, 2000, 1 (11). 77-90.
- PÉREZ de Armiño, Karlos (2007). "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, 76, 59-77.
- PRICE Richard (1998). *Reversing the gun sights: Transnational civil society targets land mines*. International Organization, 3 (52), 613-644.
- RUGGIE John Gerhard (1992). "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en *International Organization*, 3 (46), 561-598.
- RUTHERFORD Ken (1999). *The Hague and Ottawa Conventions: A model for future weapon ban regimes?*, en *The Nonproliferation Review*, Spring-Summer, 1999.
- US Department of State, Bureau of Political-Military Affairs. (1996) Hidden killers: the global landmine crisis. Washington, DC: Department of State.

[119]

## PÁGINAS WEB

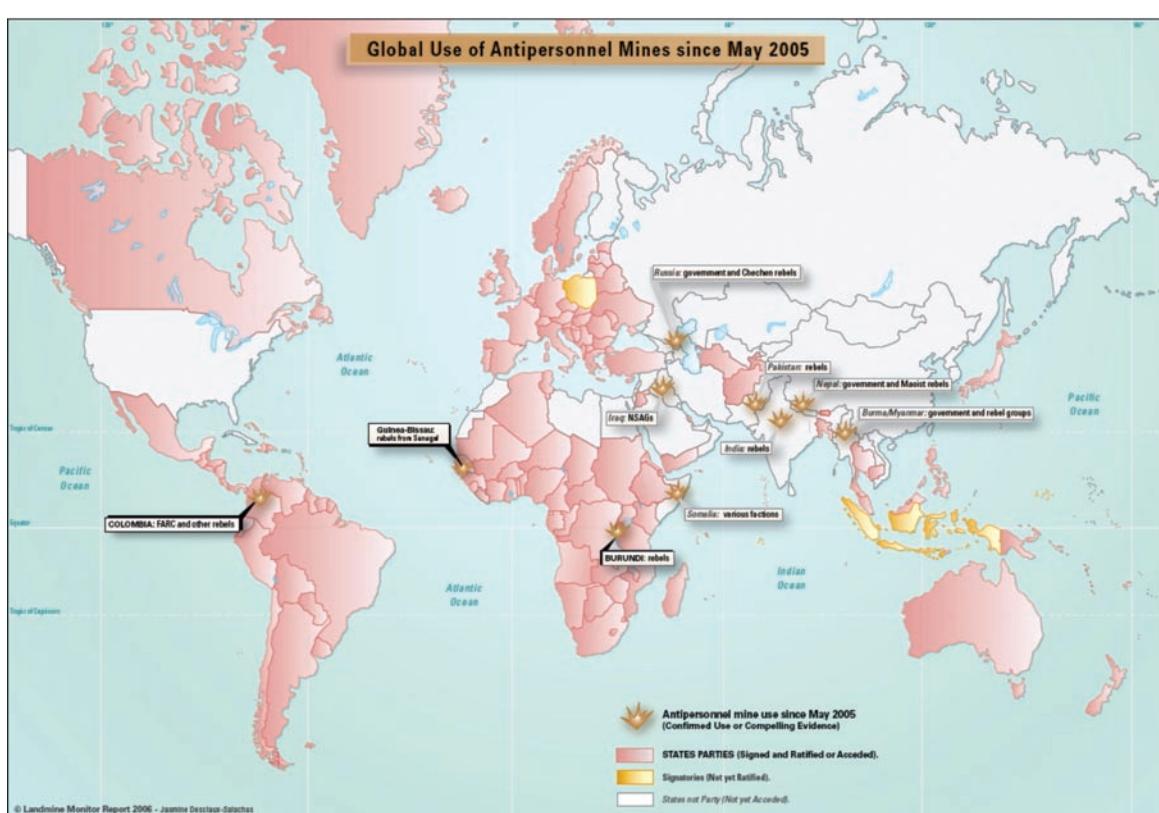
- Landmine Monitor Report 2008. <http://www.icbl.org/lm>  
<http://www.apminebanconvention.org/>  
<http://www.icbl.org/>  
<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLDV>  
<http://www.mineaction.org/>  
[http://www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76\\_perez.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76_perez.pdf)

## Cuadro 1



Fuente: [www.icbl.org/problem](http://www.icbl.org/problem)

## Cuadro 2



Fuente: [www.icbl.org/problem](http://www.icbl.org/problem)