

De la base a la cima en la agenda internacional: el Tratado de Ottawa. ¿Una institución multilateral al estilo clásico?*

From the Bottom to the Top in the International Agenda: the Ottawa Agreement. A Multilateral Institution to Classic Style

*Mercé Aguilar-Antón***

*Carolina Cruz-Gallegos****

*Olga Stella Forero-Forero*****

Recibido: 20/10/09

Aprobado evaluador interno: 20/02/10

Aprobado evaluador externo: 18/02/10

Resumen

El Tratado de Ottawa es un hito dentro de la historia del multilateralismo. Por primera vez, miles de organizaciones no gubernamentales, junto con 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 llamadas Minas Antipersonales (MAP), un arma de guerra que ha causado mutilaciones, muertes y sufrimiento a millones de personas. Este trabajo tiene como objetivo analizar el proceso desde la base y mostrar cómo el tema

Abstract

The Ottawa Treaty is a milestone in the history of multilateralism. For the first time thousands of NGOs, UN and Red Cross in a coordinated manner introduced in the international agenda a topic: the end of the use of so-called Mine (MAP), a weapon of war that has caused maiming, killing and suffering to millions. This study aims to analyze the process from the base and show how the question arose to become a matter of international concern, on the other side wanted to discuss the Treaty in the light of the precepts

* Artículo de reflexión.

** Periodista catalana, licenciada por la Universidad Autónoma de Barcelona.

*** Economista mexicana de la Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México, Diplomada de Estudios Superiores Especializados. Experiencia en la realización de proyectos de investigación en temas económicos, sociales e internacionales.

**** Colombiana profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, *MSc in Administrative Science and Development Problems* de la Universidad de York, Inglaterra. Investigadora en temas internacionales y sociales. En la actualidad las autoras forman parte del programa de doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: osforero@gmail.com

surgió hasta convertirse en un asunto de interés internacional, de otro lado, se analiza el Tratado a la luz de los preceptos de los teóricos Ruggie –anatomía de una institución multilateral– y Keohane –legitimidad– para determinar qué tanto se aproxima el Tratado de Ottawa a una institución multilateral de tipo clásico.

Palabras clave autor

Tratado de Ottawa, minas antipersonales, multilateralismo.

Palabras clave descriptor

Tratado de Ottawa, minas antipersonales, relaciones exteriores.

of the theoretical Ruggie (Anatomy of a multilateral institution) and Keohane (legitimacy) to determine how much is about the Ottawa Treaty to a classic multilateral institution.

Key words author

Ottawa Treaty, antipersonal mines, multilateralism.

Key words plus

Ottawa Treaty, Land Mines, Foreign Relations.

Introducción

El Tratado de Ottawa es un hito dentro de la historia del multilateralismo. Por primera vez, miles de organizaciones no gubernamentales, junto con 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 llamadas Minas Antipersonales (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 haber finalizado los conflictos, su desconocimiento de las normas mínimas de guerra —no causar sufrimiento innecesario al enemigo—, así como no enmarcarse dentro del Derecho Internacional Humanitario, hicieron que la gran mayoría de los países del mundo aceptaran, firmaran y ratificaran los principios y objetivos del Tratado: no al uso, fabricación y comercialización de las MAP.

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso desde la base y mostrar cómo el tema surgió hasta convertirse en un asunto de interés internacional, de otro lado, analizamos el Tratado a la luz de los preceptos de los teóricos Ruggie —anatomía de una institución multilateral— y Keohane —legitimidad— para determinar qué tanto se aproxima el Tratado de Ottawa a una institución multilateral de tipo clásico.

El documento se divide en tres secciones: el primero, llamado “De la base a la cima de la política internacional” desarrollará de manera descriptiva el problema de las MAP, el Tratado en sí y sus logros, para finalizar con el análisis de cuál fue la estrategia que permitió a sus impulsores el éxito de la iniciativa.

Una segunda parte, analiza el porqué del *No* de los países que no hacen parte del Tratado de Ottawa. Centramos la atención en las potencias como EEUU, China, Rusia, India, entre otros. En la tercera parte analizamos, 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 hacer uso de los medios de comunicación. El Tratado hace historia, al permitir que la sociedad introduzca un tema en las esferas antes consideradas exclusivas del poder estatal. Por otra parte, consideramos que el Tratado no se ajusta con exactitud a todos 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.

1. De la base a la cima de la política internacional: el problema de las Minas Antipersonales y su inclusión en la Agenda Internacional

1.1 Descripción del problema

El primer momento donde se utilizaron las minas antipersonales (MAP) en gran número fue durante la Segunda Guerra Mundial, desde entonces han sido un recurso para numerosos conflictos, incluyendo 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 con ello detener que las removieran los soldados enemigos. Fueron usadas defensivamente para proteger áreas estratégicas como las fronteras o importantes puentes, así como para restringir el movimiento de otras tropas. Con el tiempo se desarrollaron “minas inteligentes” las cuales estaban 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 dejaba caer las minas desde el aire, lo que dificultaba su monitoreo y actualmente imposibilita su ubicación.

Aunado a lo anterior, la elaboración de mapas sobre la ubicación de las minas ya no se siguió realizando, por lo que civiles, *peacekeepers*, voluntarios y soldados, no tenían forma de saber si entraban a un campo minado. Los fenómenos atmosféricos que modifican constantemente los campos, más la falta de mapas de ubicación, hacen aún más difícil limpiar la zonas minadas.

La crisis mundial de las MAP es el resultado del gran número de minas colocadas durante las décadas de los años setenta, ochenta y principios de los noventa. De acuerdo a los informes realizados por el gobierno estadounidense, se calculaba que en 1993 se habían sembrado 65 millones de MAP en los quince años anteriores, es decir, 4 millones por año (Hidden, K., 1996, p.1).

Para mediados de los años noventa, las Naciones Unidas y los Estados Unidos calculaban que se habían colocado alrededor de 2 millones y medio de minas, mientras que solo se retiraban 80.000 (Hidden, K., 1996, p.1). Por lo que los procesos de colocación versus remoción eran muy desiguales. Otro punto a destacar es la artillería que no se detonó, la cual en ocasiones llega a ser mayor que el número de MAP.

Para la misma época – años noventa – las MAP empezaron a desplegarse a gran escala en conflictos internos, la mayoría de estas minas se sembraron al azar y, en ocasiones, con el único fin de aterrorizar a la población local. Es por ello que pueden encontrarse en campos, zonas urbanas, junto a ríos, en huertos, pueblos y vías de transporte.

1.1.1. 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, es por ello que las MAP matan o lesionan civiles, soldados, trabajadores, entre otros.
- **Funcionan de manera cruel y brutal:** cuando la mina es detonada desencadena daños terribles como ceguera, quemaduras, daño de los miembros y heridas derivadas de la explosión del artefacto. En algunas ocasiones, las víctimas mueren debido a la onda expansiva que les hace perder sangre o simplemente porque no reciben la ayuda médica a tiempo. Aquellos que sobreviven y reciben tratamiento médico a menudo requieren de amputaciones, largas estancias en hospitales y extensas rehabilitaciones. Las lesiones no son accidentales, ya que las minas terrestres están diseñadas para mutilar más que para matar a sus víctimas.
- **Frenan el desarrollo de la zona:** una vez que se llega al proceso de paz las tropas son retiradas, más no las minas, lo cual dificulta la reconstrucción de carreteras o caminos que permitan la entrega de ayuda o la circulación de bienes.

1.1.2. Las minas 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. Algunos países con problemas de minas no proveen mucha información pública a cerca de la extensión del problema, como Myanmar, India o Pakistán.

Lamentablemente las MAP se siguen colocando hoy en día y los campos de 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 parado su producción y comercialización completamente. Desafortunadamente 13 países continúan produciéndolas, estos son: Birmania/Myanmar, China, Cuba, India, Irán, Corea del Norte, Corea del Sur, Nepal, Pakistán, Rusia, Singapur, Estados Unidos y Vietnam. Se dice que producir una MAP es barato y fácil, alrededor de \$1 dólar y que puede costar más de \$1000 dólares encontrarla y destruirla.

A diferencia de la década anterior, la mayor parte de los grupos armados no estatales hoy tiene acceso limitado a las MAP producidas industrialmente, debido a la paralización de su comercio y producción, pero la mayoría de los grupos armados producen todavía sus propias minas improvisadas 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 partes del Tratado –los más recientes Irak, Kwait y Palau.
- Cuarenta países, fuera del Tratado de Prohibición de Minas, poseen en conjunto 160 millones de MAP. Sin embargo, la gran mayoría de estos arsenales pertenecen solo a tres estados: China, Rusia y los Estados Unidos.
- Otros estados que no son parte del Tratado, se cree que poseen un gran número de arsenales, algunos son: Myanmar, Egipto, Finlandia, Irán, Israel, Corea del Norte y Siria. 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. A la fecha (2008) ocho millones cuatrocientas mil personas recibieron educación sobre el riesgo de las MAP.
- Para 2009, alrededor de 15 Estados partes no cumplirán 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, muchas de ellos necesitando cuidados de por vida. Cada año se presentan alrededor de 5000 heridos.
- Cerca de 1000 km² están libres de MAP gracias a la campaña.

La mayoría de las víctimas son civiles que viven en países que tuvieron guerras y que ahora se encuentran en estado de paz. Los civiles alcanzaban –para 2006– tres cuartas partes del total de víctimas registradas, donde los niños representaban el 34%, la gran mayoría de sexo masculino. Gran parte de las víctimas se dan en áreas rurales pobres, mientras la gente realiza sus actividades cotidianas como la agricultura o el cuidado del ganado, tal es el caso de Laos, Vietnam y Yemen.

Cabe destacar que las víctimas militares representan una menor proporción del total, en este aspecto, Colombia ocupa el primer lugar con el 57% del 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 la amenaza que implican las minas sobretodo en la población civil. Sin embargo, a la fecha no hay patrones previsibles de su ubicación, ni mapas de minas que puedan arrojar cifras exactas del número de MAP sembradas y esta incertidumbre es parte fundamental del problema.

Cabe destacar que la cuestión principal no es identificar el número exacto de minas sembradas, sino el número de personas afectadas por la amenaza de MAP en su vida diaria, ya que constituyen un obstáculo a la reconstrucción postconflicto y al desarrollo económico de las zonas afectadas.

2. El tratado de Ottawa (TO)

Resultado del esfuerzo de negociación entre gobiernos, 1.400 organizaciones no gubernamentales reunidas en *Internacional 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 y los de la Campaña en la lucha contra las minas antipersonales. El Tratado de Ottawa contó con la firma y compromiso de 122 Estados.

Dos hechos significativos marcan la historia del Tratado de Ottawa:

- La coalición de actores gubernamentales, no gubernamentales, más la ONU, lo cual era un hecho sin precedente.
- La entrada en vigor del Tratado de Ottawa 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 en su tipo (Ver en: <http://www.icbl.org>).

El objetivo del Tratado de Ottawa es prohibir el uso de MAP en el mundo. Erradicarlas de los arsenales militares y también de quienes puedan tomar la decisión de usarlas en cualquier circunstancia. Su uso, en tiempos de guerra como en tiempo de paz, ha probado sus inhumanas consecuencias, ya que son diseñadas no para la muerte de combatientes sino para la mutilación y el sufrimiento indiscriminado de seres humanos, combatientes o no. Rescatemos para comenzar algunos apartados del preámbulo del Tratado de Ottawa:

Los Estados Parte: **Decididos** a poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, 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 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 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 (Texto del tratado) Preámbulo.

El Tratado de Ottawa establece en sus veintidós artículos la obligación de:

- No emplear nunca minas antipersonal ni “desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir[las]”.
- Destruir las existencias de minas antipersonal en un plazo de 4 años, a partir de la entrada en vigor de este 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. Por ejemplo, en 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) los avances logrados luego de una década 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 las MAP ha disminuido en los últimos años.
- De cincuenta países que hace una década producían MAP hoy treinta y tres de ellos hacen parte del Tratado.

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

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

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

En este sentido, una de las principales preocupaciones y objetivos a superar son los estados que se han negado a firmar y ratificarlo (39 países) entre ellos: China, Rusia, India, Estados Unidos, Corea y Pakistán, más un importante número del Medio Oriente (Ver en: <http://www.apminebanconvention.org/extra-pages>).

Es importante mencionar que el Tratado de Ottawa tiene un 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. Objetivo que se logró, como se mencionó, en tiempo récord. Este marco 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.

Como se vio en la sección anterior, la semilla promotora del acuerdo germinó gracias al esfuerzo de organizaciones no gubernamentales y personas que buscaron con ahínco contar con un instrumento internacional que permitiera la lucha y compromiso de los Estados en contra del uso de las MAP, así como mecanismos de apoyo a las víctimas. Sin este esfuerzo inicial, un acuerdo de esta magnitud y compromiso no hubiera tenido lugar.

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

Los elementos esenciales del tratado son la transparencia y la cooperación para lograr el objetivo conjunto.

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. Charli Carpenter (*The IO Foundation*, 2007) donde 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 y nos da algunas respuestas. En el marco de la lucha contra las MAP quisimos contrastar sus conclusiones con el caso de nuestro interés: ¿por qué el tema de las MAP logró introducirse en la Agenda Internacional?

De acuerdo a Carpenter, algunos factores claves 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 o personalidades, la presión de los medios de comunicación y un favorable ambiente normativo. Veamos cómo se aplica al caso de la lucha contra las MAP.

3.1. Organizaciones no gubernamentales y los donantes

El tema de las MAP surgió gracias a la acción de las ONG's 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, la campaña estaba formada en ese entonces por seis organizaciones no gubernamentales: *Handicap International*, *Human Rights Watch*, *Medico International*, *Mines Advisory Group*, *Physicians for Human Rights* y *Vietnam Veterans of America Foundation*, para la firma en 1997 eran un gran número de organizaciones a lo ancho del planeta que compartían la misma preocupación: erradicar las MAP.

Tanto el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como las ONG's 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, ya que a través de su Comité de Campaña presentaban propuestas e información sobre minas al Tratado de Prohibición Total (Quintana, 2000, p. 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, trabajando de manera local, nacional e internacional para erradicar las MAP. Es la primera vez que más de mil ONG's trabajan juntas de manera coordinada, sistemática y sostenida para hacer un seguimiento de una ley humanitaria.

3.2. Atributos del problema mismo

En un principio, las MAP no se veían como una amenaza para la seguridad de los Estados, ya que estaban consideradas como armas de defensa (Quintana, 2000, p. 43). Sin embargo, este tipo de arma y sus características se convirtió en un problema para los

civiles al interior de los países que las usaron en el pasado o que las siguen usando hasta el día de hoy. Para la década de los años noventa ya afectaba a un gran número de personas, no solo aquellas que vivían en países afectados por las MAP, sino a los soldados en misiones de paz o a profesionales de las ONG's. Todos por igual experimentaban los efectos fatales y la frustración de sus labores, al no poder realizar sus obras humanitarias por encontrarse en campos minados.

Asimismo, se fue incrementando el uso de las MAP en conflictos internos derivado de su bajo costo de producción, es por ello que actualmente los afectados son en su mayoría civiles. Todo lo anterior impulsó la relevancia del problema y el movimiento para la prohibición mundial de minas. El tema era más visto 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 previa 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.

3.3. La presión de individuos o 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 mayor notoriedad al tema.

Actualmente, su difusión a nivel internacional se da de maneras distintas, 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.

Por otra parte, 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, p. 54).

3.4. Los medios de comunicación

Hoy en día, las noticias sobre MAP se pueden encontrar en diversos diarios del mundo, recordando el impacto del uso de este tipo de armas. La divulgación en medios hace

parte de la estrategia para impulsar acciones, recordar compromisos gubernamentales y promover la adhesión de los países que aún no hacen parte del Tratado de Ottawa. En varias páginas web se encuentra el seguimiento a este tema, así como en periódicos de todo el mundo. Ejemplo de ello se encuentra en *Electronic Mine Information Network* (ver en: <http://www.mineaction.org/>) donde se hace el seguimiento permanente al tema alrededor del mundo.

La campaña de sensibilización sobre los efectos de las minas antipersonales 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, India, entre otros. ¿Cuál es la razón para tal comportamiento? En el siguiente apartado veremos las razones de los no firmantes.

4. Los Estados no firmantes y sus razones

Son 37 los países que no han firmado del Tratado de Ottawa¹ a abril de 2008. Además de ellos, existen dos Estados más que, a pesar de haberlo firmado, no han llegado a ratificarlo, como lo son Polonia y las Islas Marshall. No obstante, la firma les vincula al tratado de tal forma que tienen la obligación legal de no emprender acciones que puedan violar la letra del acuerdo de minas antipersonales.

El listado completo de no firmantes está compuesto por: Armenia, Azerbaijón, Bahrain, Burma, China, Cuba, Egipto, Finlandia, Georgia, India, Irán, Israel, Kazajistán, 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), es por ello que merecen que nos detengamos en estos países.

En primer lugar, analizaremos la postura estadounidense, ya que como país hegemónico del sistema, su política tiene una mayor influencia, ya que no solo puede ser empleado como modelo y como excusa de otros países, sino que puede condicionar las políticas de los Estados firmantes al respecto.²

La principal reticencia en el cese de su uso era el caso de Corea³. Inicialmente, EEUU postergó la firma del Tratado de Ottawa hasta 2006, con la condición de encontrar

¹ Disponible en: <http://www.icbl.org/treaty/members>

² 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 son Alemania, Grecia, Italia, Noruega, España, Turquía y Reino Unido. O fuera de la Alianza, Japón.

³ Disponible en: <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.

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 tal como lo define Karlos Pérez de Armiño. Históricamente, Estados Unidos es uno de los principales productores de minas antipersona, su empleo extensivo se data desde los años 60 en la Guerra de Vietnam, ya que permitía cubrir un territorio muy amplio lanzándolas desde el aire. No obstante, desde 1992 existe una moratoria que prohíbe vender las 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 propio país.

Estados Unidos participó en la conferencia final del Tratado de Ottawa, sin embargo, sus exigencias para firmarlo resultaron inaceptables para los promotores del tratado. Según Ken Rutherford, EEUU no se tomó las negociaciones en serio hasta que no 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, K., 1999, p. 44). Tal como continúa argumentando Rutherford: *“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, K., 1999, p. 75). Así, EEUU decide no entrar 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 que ello supusiera 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 abría la puerta a más reivindicaciones de este tipo por parte de otros países, lo que iba en contra del ánimo original del tratado de abolir completamente este armamento.

Tal como apunta Peter Malanczuk, 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 pro-*

ducers and users, a suggestion which may have left the entry into force of the treaty at the discretion of China and Russia" (Malanczuk, P., 2000, p. 85).

Corea sigue siendo la principal reticencia de EEUU a la hora de plantearse el cese definitivo del uso de este tipo de armamento. La administración Bush no ha mostrado 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, pues ni siquiera participó en las sesiones preparatorias del Tratado de Ottawa, aunque sí envió un representante al acto de firma del acuerdo. Su negativa es debida a que son consideradas como armamento militar indispensable para defender las extensas fronteras chinas, especialmente aquellas que la separan de vecinos considerados amenazantes como son: Rusia, India y especialmente Vietnam —tres Estados que se incluyen 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 para suspender su exportación.⁴

Los argumentos de Rusia son muy similares a los de los otros dos miembros permanentes del CSNU no firmantes: la necesidad de las minas como defensa —concretamente en su caso como instrumento para frenar el tráfico de armas, drogas y terroristas— y la falta de una alternativa armamentística son las razones de su rechazo al tratado, a las que unen las dificultades financieras para destruir los stocks. Pese a no descartar adherirse en un futuro —estuvo presente en la conferencia de firma como observador—, se muestra más proclive a gestionar su control a través de mecanismos distintos a Ottawa, como son 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

⁴ El *Landmine Monitor Report* (2007) así recoge las declaraciones del gobierno chino y por su parte afirma no tener constancia de posibles exportaciones no declaradas.

frontera con Georgia. A diferencia de EEUU —y en menor medida China—, Rusia sufre el problema de las minas en su propio territorio: las minas que permanecen enterradas tras la Segunda Guerra Mundial continúan siendo una amenaza en zonas de Rusia, Ucrania, Belarus y el Cáucaso (*Landmine Report*, 1999 y 2007).

En el caso del no de la India vale la pena detenerse, como tercera potencia emergente en oponerse a la prohibición. 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 los Estados a formular un acuerdo para la eliminación de las minas antipersona.

Según los *Landmine Report* de 1999 y 2007, la India continúa produciendo, aunque ha cesado la exportación. Su uso se limita a conflictos internacionales, pues de acuerdo con el ejército indio, estas no son utilizadas en tiempos de paz como seguridad fronteriza. Las guerras contra Pakistán y China han sido los dos escenarios esenciales de uso para la India. A pesar de ello, el informe llama la atención sobre la zona de 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 sufren conflictos fronterizos de larga duración.⁵ Desencuentros enquistados que requieren una alerta y una presencia constante, aunque no de alta intensidad. Es por ello que un instrumento barato —entre 1 y 5 dólares dependiendo del país fabricante, el modelo y de la fuente consultada—, esencialmente defensivo —su uso en acciones ofensivas es mucho más limitado— fácil de colocar y sin necesidad de mantenimiento como son las minas antipersona, se perfila como una opción demasiado eficaz y práctica como para renunciar a ella.

De este modo, nos encontramos un dilema entre: por un lado, seguridad entendida desde el realismo político como defensa militar y soberanía territorial y por otro, seguridad humana. El Tratado de Ottawa es la muestra más fehaciente de que el uso de las minas antipersona como problema humanitario ha pasado a ser considerado como un problema que concierne a la seguridad internacional. Este cambio en la agenda entronca con las nuevas concepciones de seguridad, que abarcan campos más amplios, añadiendo a las clásicas preocupaciones militares temas como el medioambiente o el desarrollo y poniendo en el centro a 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, con una gran conciencia al respecto, lo que puede suponer un obstáculo añadido en la búsqueda de

⁵ 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.

legitimidad internacional — estamos pensando especialmente en la potencia hegemónica y las potencias emergentes no firmantes—, no hay que olvidar que en 1997 la campaña internacional contra las minas antipersona ganó el premio Nobel de la Paz.

Entonces, ¿cuáles son los argumentos para continuar empleándolas?, los motivos económicos tan solo son relevantes en cuanto a reducción de costes y optimización de recursos, pues, al menos oficialmente, la producción se limita al consumo del propio Estado fabricante y no se dedica a la exportación. La falta de una alternativa óptima es el argumento que utilizan todos los países 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 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, que, si la opción es abandonarla por otra mejor, en el sentido de óptima en términos militares —en lugar de prescindir de ella por motivos humanitarios o de legitimidad y búsqueda del consenso internacional— se hace difícil avistar un relevo.⁶ Así pues, la acción de las organizaciones no gubernamentales en cuanto a concienciación 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 tener de ellas los no firmantes, no todo son bondades militares. Sus detractores no se centran solamente en el ámbito humanitario y en la dificultad de limpiar y recuperar los terrenos minados. Tal como apunta Javier Alcalde “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, J., s.d., p. 2).

En el ámbito militar, también encontramos voces en su contra, el General británico Sir Hugh Beach declaraba 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*

⁶ 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).

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, p. 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 (International Committee of the Red Cross, 1997, p. 41).⁷ No solo eso, sino que la dificultad en identificar las zonas contaminadas, puede provocar bajas en ejércitos aliados o en el mismo 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 o destinan fondos para programas de ayuda humanitaria de asistencia a las víctimas de las bombas —como es el caso de EEUU— o a acciones de limpieza —China—, por dar algunos ejemplos.

5. ¿Es el Tratado de Ottawa una institución multilateral “clásica” según lo prescrito por J Ruggie?

Como se describió a lo largo de este artículo, el tema de la lucha contra las MAP pasó a la agenda mundial gracias a la intervención de factores clave, como los atributos del problema, la presión de personalidades e individuos, el rol de donantes y de organismos no gubernamentales y la influencia de los medios de comunicación. En particular, el llamado humanitario sobre la situación mundial de las víctimas del uso de las minas antipersonales y su impacto en comunidades rurales, especialmente niños y mujeres, así como en equipos de apoyo humanitario en zonas de conflicto o postconflicto. Luego de años de campaña internacional en contra de la producción, comercialización y uso de las minas antipersonales, el esfuerzo finalmente culminó con la firma del Tratado de Ottawa (TO) en 1997.

⁷ 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.

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 promotora 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.

La prohibición del uso de las minas antipersonales es considerado uno de los temas prioritarios por las ONG's en el mundo, su trabajo cotidiano en diversas áreas y tópicos, desde el medio ambiente, empoderamiento de mujeres, apoyo a la infancia, hasta la luchas por los derechos humanos o la construcción de comunidad con futuro, se ve amenazado por la presencia de estos artefactos, principalmente en zonas rurales, aún en territorios en donde el conflicto concluyó hace varios años.

El proceso siguiente a la firma del Tratado de Ottawa en 1997 fue considerado “un hito en la historia del desarme y como una victoria de los débiles y vulnerables de nuestro mundo” por parte del Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, el esfuerzo hecho por organizaciones internacionales fue histórico: alrededor de 1400 ONG's de noventa países colaboraron en el esfuerzo inicial, en menos de un año y medio el tratado fue firmado por 122 países (Landmine, M., 1999).

En esta sección evaluaremos si el Tratado de Ottawa cumple con los requisitos expuestos por Ruggie en su artículo “*Multilateralism: the anatomy of an institution*”, para definir una institución multilateral. Consideramos que el autor hace una ajustada descripción de las instituciones multilaterales tradicionales e históricas, que nosotros llamaremos “clásicas”; sin embargo, a la luz del siglo XXI se deben agregar nuevos ingredientes para la conceptualización de instituciones multilaterales. Hoy en día, el poder de las organizaciones no gubernamentales no debe subestimarse en los escenarios internacionales, si bien es cierto, 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.

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

5.1. ¿Se ajusta el Tratado de Ottawa a la clásica institución multilateral?

Algunos de los autores del libro *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change* analizan la llamada 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 hasta nuestros días.

Uno de los aspectos de cambio significativos, en el último siglo, ha sido la emergencia de “nuevos” actores en juego. 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 permitiendo nuevas asociaciones y nuevas agendas.

Lo anterior no significa que la importancia del Estado se ha 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 Tratado de Ottawa. Teniendo esto en mente, analizaremos el Tratado de Ottawa como institución multilateral a la luz de los preceptos del teórico J. Ruggie.

5.2. Definición clásica de una institución multilateral

Nuestra primera inquietud es si, efectivamente, el Tratado de Ottawa es una institución multilateral. ¿Cumple con los requisitos teóricos prescritos para una institución multilateral? 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, p. 570). A esta definición debemos sumar la que el mismo autor reclama para el multilateralismo “la práctica coordinada de política entre un grupo de tres o más estados”. El Tratado de Ottawa cumple con los requisitos mencionados, más de 150 naciones con un objetivo común: eliminar el uso, fabricación, almacenamiento y comercio de minas antipersonales; un gran número de naciones que 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 adicional, cualitativo.

Lo distintivo del multilateralismo es, no solo las relaciones de coordinación de políticas en grupos de tres o más estados, sino algo más que caracteriza a una institución: cierto tipo de relaciones, de principios compartidos entre estados en el contexto internacional (Ruggie, 1992, p. 566). Para el caso analizado, 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 especialmente 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 postconflictos.

En el Tratado de Ottawa los países coinciden en que desean poner fin al sufrimiento y muerte a ciudadanos de sus propios países, especialmente niños y mujeres en zonas rurales debido al uso de las minas 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 Tratado de Ottawa cumple con lo prescrito para una institución multilateral: la coordinación de políticas de tres o más estados que comparten principios. Aunque ya contamos con la definición básica no podemos dejar de lado en nuestro análisis otras características que según Ruggie han acompañado al multilateralismo históricamente:

- 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 Tratado de Ottawa 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 partes. 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 estrategias de seguridad y tácticas futuras de guerra. Es un compromiso abierto a todas las naciones a favor de una causa considerada 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 antipersonales: 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 consideramos que no por ello el Tratado de Ottawa deja de ser una institución multilateral.

Quedan otros dos aspectos, llamados corolarios, a considerar de la definición clásica de Ruggie:

- 1) La indivisibilidad: que puede tomar diversas formas, desde lazos físicos de unión para estandarizar fronteras, hasta conseguir que conceptos como *paz* sea considerado un bien por defender indistintamente por 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, p. 594)

¿Qué sucede en el caso del Tratado de Ottawa? De nuevo 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 antipersonal” (Texto del TO). La defensa e indivisibilidad se enfoca en crear la conciencia humanitaria sobre los efectos indiscriminados e innecesarios de las minas antipersonales.

Por otra parte, la “reciprocidad difusa” no aplica en lo absoluto. Que un estado parte acepte las normas y restricciones del Tratado de Ottawa no implica que en el futuro reciba

algún beneficio de parte de otro Estado en esta u otra materia. Quizás los Estados de menor desarrollo o que están en proceso de superar conflictos internos o fronterizos y con dificultades financieras requieran apoyo técnico o financiero en su lucha contra el uso y efecto de las minas puedan obtenerlo de otro Estado que hace parte del Tratado de Ottawa pero no es una característica típica aplicable en este caso.

5.3 Tipología de las Instituciones Multilaterales

Antes de seguir adelante con los aspectos diferenciadores del Tratado de Ottawa como institución multilateral Ruggie nos presenta tres posibles escenarios para las instituciones multilaterales: el orden, el régimen y la organización internacional. Menciona que no necesariamente deben ser multilaterales. Presentemos en breve que nos 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, 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 y 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 Tratado de Ottawa surge del compromiso firmado de Estados que adoptan unas reglas de juego frente al uso de este tipo de armas, 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 ciudadanos. No es un orden al que se acceda sin costos, ya que ser parte requiere 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.

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

Como organización internacional el Tratado de Ottawa adolece de una estructura formal y oficial propia. El Tratado cuenta con dos grupos de apoyo y seguimiento a los compromisos: el *Geneva International Centre for Humanitarian Demmining*, y con el soporte de la Campaña Internacional de Prohibición de las Minas antipersonales (ICBM), este último es el que 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 Internacional Centre for Humanitarian Demming* (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 además otros compromisos. 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 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 propia e innovadora el Tratado de Ottawa cuenta con el apoyo de la sociedad civil a través de ICBL, que reúne a su vez 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 que firmaron y ratificaron los Estados que lo integran, además de seguir 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.

¿Es el Tratado de Ottawa una institución multilateral?, según el análisis que hemos realizado, el Tratado de Ottawa 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? Como ya lo anunciamos arriba, el origen del Tratado de Ottawa 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 a la agenda de política internacional de múltiples gobiernos. Esta posibilidad no se vio en el pasado y 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.

5.4. Motivaciones de origen de las instituciones multilaterales

1. *Define o estabiliza derechos de propiedad internacional* –donde existe un interés inevitable. De nuevo caso el 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.
4. *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.

Cuadro 1. ¿Es la Convención de Ottawa (TO) una institución multilateral clásica?

Definiciones	T.O.
a. Institución: Grupo de reglas formales o informales que prescribe los roles de conducta, previene actividades y moldea expectativas (Keohane).	sí
b. Multilateralismo: La práctica persistente y coordinada de políticas entre dos o más estados.	sí
Principios compartidos.	sí
No discriminación (beneficios a terceros).	sí/no
Respuesta común a amenazas (no referido a defensa nacional sino a seguridad para los ciudadanos).	sí/no
Indivisibilidad.	sí
Reciprocidad difusa	no
c. Tipo de Institución Multilateral: Orden internacional: marco general abierto.	no
Régimen internacional: conjunto de reglas de conducta, normas y procedimientos de toma de decisiones, principios compartidos.	sí

Continúa

Definiciones	T.O.
Organización Internacional: entidad con sede oficial, logos, procedimientos de voto, reglas para las votaciones y consensos.	no
d. Origen de la Institución Multilateral:	
Derechos de propiedad.	no
Solventar problemas de coordinación.	no
Enfrentar problemas de colaboración conjunta.	no
Responder a solicitudes de la sociedad, de ONG, intereses de la humanidad. Un nuevo aspecto a considerar	sí

Fuente: elaboración propia.

En esta parte quisimos analizar a la luz la “anatomía de las instituciones multilaterales” de Ruggie en 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 también que el Tratado de Ottawa es un régimen internacional –del cual no todos los estados hacen parte– cuya característica principal y diferenciadora, que no fue considerada en su momento, es la participación de la comunidad, de la sociedad internacional como promotora y pilar de la institución. Como actor vital que introduce temas en la Agenda Internacional y que permite darle mayor legitimidad, tal y como vimos en la primera parte. Vale la pena recordar dos de sus aspectos más significativos y que se vinculan directamente a la fuerza de la sociedad reunida en ICBL:

- La coalición de actores gubernamentales, no gubernamentales más la Organización de las Naciones Unidas (ONU), un hecho sin precedente.
- La entrada en vigor del Tratado de Ottawa 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 en su tipo (Ver en: <http://www.icbl.org>) International Campaign to Ban Landmines.

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 y solo gracias a la existencia de una institución multilateral se logró de manera efectiva generar acuerdos y consensos alrededor de un objetivo humanitario como el de la lucha contra las minas antipersonales, sin un acuerdo internacional sería poco lo que se podría alcanzar 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... Similarly, 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, p. 597).

6. Bases de legitimidad del Tratado de Ottawa: el origen también es importante –más allá del Input/Output–

Una vez visto 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).

6.1. Análisis de la legitimidad del Tratado de Ottawa: más allá del Input/Output

De acuerdo a Keohane las fuentes de legitimidad están divididas en legitimidad **Output** e **Intput**. *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 la organizaciones.

Trasladando esta idea al Tratado de Ottawa, 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, uso, almacenamiento y transferencia de minas.

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

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 remarcable, un número significativo 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 tomar en cuenta atributos que sean importantes para la mayoría. Considerando esto como referencia, el número actual de personas que se suman al Tratado de Ottawa es un indicador de la progresiva ampliación de la norma internacional que rechaza las minas antipersonales.

“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 pueda ser 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 Tratado de Ottawa 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 *decisividad*.

Como se ha planteado anteriormente el Tratado de Ottawa ha sido firmado por un gran número de países, tal vez la debilidad de Tratado es que grandes potencias como Estados Unidos, China o Rusia no se han adherido aún al Tratado y por el contrario continúan produciéndolas.

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

Conclusiones

Como lo hemos expuesto a lo largo de este artículo el Tratado de Ottawa fue un hito en la historia del multilateralismo. El problema de las MAP se insertó en la Agenda Internacional gracias al uso de 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 hacer uso de los medios de comunicación. El Tratado hace historia al permitir que la sociedad introduzca un tema en las esferas antes consideradas exclusivas del poder estatal.

Por otra parte, consideramos que el Tratado no se ajusta con exactitud a todos 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 Tratado de Ottawa se ha ganado su legitimidad en gran parte 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, un 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.

Sin embargo, es importante resaltar que en esta ocasión la legitimidad no solo se da por los canales tradicionales expuestos por los teóricos y desarrollados en este documento, sino que va más atrás: 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 bibliográficas

- Alcalde, J. (2007). *¿Las bombas de racimo ilegales en 2008? Hacia un nuevo proceso de desarme internacional* DT N° 15/2007 - 19/04/2007. Madrid: Real Instituto El Cano.
- Cobey, J., C. y Raymond, N., A. (2001). Antipersonnel Land Mines: A Vector for Human Suffering. En *American College of Physicians*. American Society of Internal Medicine. Boston.
- International Committee of the Red Cross. (1997). Anti-personnel Landmines. En *Friend or Foe? A study of the military use and effectiveness of anti-personnel mines*. Geneva.
- Landmine Monitor Report. (2009). Consultado diciembre de 2009, Disponible en: <http://www.icbl.org/lm>
- Malanczuk, P. (2000). The International Criminal Court and Landmines: What are the consequences of leaving the US behind? En *The European Journal of International Law*, 11 (1): 77-90.
- Pérez de A., K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 76: 59-77. Consultado agosto 9 de 2008,. Disponible en: http://www.cidob.org/es/content/download/4366/44237/file/76_perez.pdf

- Rutherford, K. (1999). The Hague and Ottawa Conventions: A model for future weapon ban regimes? En *The Nonproliferation Review/Spring*. Summer.
- Ruggie, J., G. (1992). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. En *International Organization*. 46 (3): 561-598.
- Keohane, R. (2007). "The Contingent legitimacy of multilateralism". En Newman, E., Thakur, R. y Tirman, J. (eds). *Multilateralism under Challenge? Power, International Order, and Structural Change*, United Nations: University Press.
- Price, R. (1998). Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines. En *International Organization*. 52 (3): 613-644.

