

Convención sobre Municiones en Racimo

13 de julio de 2011
Español
Original: inglés

Segunda Reunión de los Estados Partes

Beirut (Líbano)

12 a 16 de septiembre de 2011

Tema 10 del programa provisional

Situación general y funcionamiento de la Convención

Documento de debate sobre la estructura de aplicación y la labor entre períodos de sesiones

Presentado por la Presidencia

Introducción

1. Cuando en la Primera Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre Municiones en Racimo se decidió celebrar una reunión oficiosa entre períodos de sesiones en 2011, también se convino en que "la reunión oficiosa entre períodos de sesiones formulara recomendaciones para su examen por los Estados partes en la Segunda Reunión de los Estados Partes sobre la estructura de aplicación y los medios para coordinar los trabajos de la Convención sobre Municiones en Racimo, la futura labor entre períodos de sesiones y la conveniencia o no de crear una Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención y, en caso afirmativo, el carácter de dicha dependencia". El presente documento tiene por objeto exponer una propuesta para su consideración y posterior aprobación en la Segunda Reunión de los Estados Partes.

2. El presente documento se ha elaborado partiendo de la experiencia de la **Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción** o Convención sobre las minas antipersonal. Han sido de particular importancia las decisiones fundamentales y los documentos examinados en la Primera, la Segunda, la Tercera y la Cuarta Reunión de los Estados Partes y en la Primera y la Segunda Conferencia de Examen de dicha Convención, y el Informe del Equipo de Tareas sobre la Evaluación de la Dependencia de Apoyo para la Aplicación y sus Recomendaciones, aprobados en la Décima Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre las minas antipersonal. Dichas decisiones han definido y han orientado la evolución de los trabajos de los períodos de sesiones y las necesidades en materia de apoyo para la aplicación de la Convención sobre las minas antipersonal, proceso que ha culminado en la creación de los Comités Permanentes, el Comité de Coordinación y la Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención actualmente existentes.

3. También ha sido de interés la experiencia acumulada con otras dos convenciones para las que se han aprobado procesos entre períodos de sesiones y se ha creado o está en proceso de crearse una dependencia de apoyo para su aplicación. Se trata de la **Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción y la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.**

La necesidad de un proceso entre períodos de sesiones

4. Si bien la Convención sobre Municiones en Racimo se parece a la Convención sobre las minas antipersonal en las metas y los objetivos humanitarios y de desarme que la vertebran, hay que tener cuidado de no copiar sencillamente ese sistema. Al estudiar la idea de establecer un proceso de aplicación oficioso cuya creación no se contempla específicamente en la Convención sobre Municiones en Racimo, es preciso determinar en primer lugar si dicho sistema oficioso es o no necesario. Algo que lleva a plantearse una pregunta fundamental: ¿cuál es la mejor forma de aplicar y universalizar la Convención?

5. En cierta medida nos guía el texto de la Declaración de la Conferencia de Oslo sobre municiones en racimo, de 23 de febrero de 2007. En dicha declaración, todos los Estados partes potenciales se comprometen a concluir a más tardar en 2008 un instrumento jurídicamente vinculante que establezca "un marco (énfasis añadido) de cooperación y asistencia que garantice la prestación de cuidados y rehabilitación a los supervivientes y sus comunidades, la limpieza de áreas contaminadas, la educación sobre riesgos y la destrucción de reservas de municiones en racimo prohibidas". La urgencia de hacerlo quedó evidenciada por el reconocimiento de la necesidad de actuar de forma inmediata y el establecimiento del plazo de 2008 para la firma del instrumento en cuestión. El "instrumento internacional jurídicamente vinculante" que estableció el marco es, naturalmente, la Convención sobre Municiones en Racimo. Ahora los Estados partes deben "dar cuerpo" a dicho marco o ponerlo en funcionamiento de manera coherente.

6. En esta fase inicial, es poco probable que con una sola Reunión de los Estados Partes al año se logre responder a la urgencia de la cuestión o a la necesidad de aplicar plenamente la Convención. En efecto, con una sola reunión anual es dudoso que se pueda poner en funcionamiento el marco citado en la Declaración de Oslo. Lo que hace falta es un esfuerzo constante y coordinado para alcanzar el objetivo descrito en el preámbulo de la Convención de "poner fin definitivamente al sufrimiento y a las muertes causadas por las municiones en racimo". Los Estados partes deben tener suficientes oportunidades para compartir experiencias y aprender de los demás, con el fin de poder elaborar los planes necesarios y ejecutar los programas que les permitan cumplir sus obligaciones y alcanzar los objetivos de la Convención. Además de la Convención sobre las minas antipersonal, hay otras convenciones como la Convención sobre las armas biológicas y la Convención sobre ciertas armas convencionales en las que existe ese planteamiento, ya que en ambos casos se celebran reuniones entre períodos de sesiones para adelantar el trabajo.

7. En el marco de la Convención sobre las minas antipersonal se definió, y posteriormente se confirmó, que en el programa de trabajo entre períodos de sesiones se tomarían como referencia los principios rectores de "la continuidad, la apertura, la transparencia, la universalidad y el espíritu de cooperación". Efectivamente son estos los mismos principios que caracterizaron el Proceso de Oslo, el cual permitió la negociación, firma y entrada en vigor de la Convención sobre Municiones en Racimo, y los que deberían determinar la filosofía de trabajo de la labor entre períodos de sesiones.

Propuesta 1

1. Se propone convocar anualmente, con posibilidad de revisión por la Primera Conferencia de Examen, reuniones oficiosas entre períodos de sesiones que se celebrarían en Ginebra en el primer semestre del año, de una duración máxima de cinco días. Se alentaría la participación activa de todos los Estados partes, los Estados observadores y otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que correspondan.
2. En esas reuniones entre períodos de sesiones deberían adoptarse metodologías de trabajo que permitieran y fomentaran la interacción y el diálogo entre los participantes.
3. En la medida de lo posible, las reuniones entre períodos de sesiones se celebrarían de forma consecutiva con respecto a las reuniones oficiosas celebradas en Ginebra en el marco de otros tratados conexos, como la Convención sobre la prohibición del empleo de minas antipersonal o la Convención sobre ciertas armas convencionales.

Estructura de aplicación

Labor entre períodos de sesiones

8. Si los Estados partes adoptan la decisión de elaborar y establecer un programa de trabajo entre períodos de sesiones de carácter regular, deberá instituirse algún mecanismo de aplicación que garantice su funcionamiento. También en este aspecto conviene analizar la estructura de aplicación de otras convenciones al buscar medios para lograr la universalización y la aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo. En el Protocolo enmendado II y el Protocolo V de la Convención sobre ciertas armas convencionales se han formado grupos oficiosos de expertos que celebran reuniones bajo la dirección de un Coordinador temático conforme a las orientaciones generales impartidas por el Presidente designado. En la Convención sobre las minas antipersonal, los Comités Permanentes presididos por los Copresidentes dirigen la actividad en sus ámbitos temáticos. A lo largo del primer año de la Convención sobre Municiones en Racimo, los colaboradores de la Presidencia han llevado adelante el trabajo en ocho ámbitos temáticos. En el caso de todas estas Convenciones, el Presidente designado es quien dirige los preparativos para las Reuniones oficiales.

9. La Convención sobre las minas antipersonal cuenta con una estructura probada que contribuye en gran medida a la buena aplicación de la Convención. El Protocolo V y quizás el Protocolo enmendado II de la Convención sobre las armas convencionales podrían ser de gran ayuda para obtener resultados semejantes y tienen estructuras aprobadas que, en cierto grado, reflejan las de la Convención sobre las minas antipersonal. La Convención sobre Municiones en Racimo debería aprovechar las lecciones positivas extraídas de dichas Convenciones e inspirarse en los buenos resultados obtenidos mediante la intervención de una amplia variedad de responsables temáticos en los preparativos para la Primera y la Segunda Reunión de los Estados Partes.

Propuesta 2

1. Se propone crear seis Grupos de Trabajo, dirigidos por uno o dos Coordinadores en cada caso, que analizarían los siguientes ámbitos temáticos:
 - a) Grupo de Trabajo sobre la situación general y el funcionamiento de la Convención;

- b) Grupo de Trabajo sobre la universalización;
- c) Grupo de Trabajo sobre la asistencia a las víctimas;
- d) Grupo de Trabajo sobre la limpieza y la reducción de los riesgos;
- e) Grupo de Trabajo sobre la destrucción de las reservas y su retención;
- f) Grupo de Trabajo sobre la cooperación y la asistencia.

2. Además de los Coordinadores de los Grupos de Trabajo, habría un Coordinador encargado de dirigir el ámbito temático de Medidas de implementación a nivel nacional y el de Presentación de informes. Durante la reunión entre períodos de sesiones, el tiempo dedicado a debatir esos ámbitos temáticos se daría dentro del Grupo de Trabajo sobre la situación general y el funcionamiento de la Convención.

3. La creación de responsables temáticos en todos los ámbitos fundamentales ayudaría a los Estados partes a llevar adelante el trabajo en cada cuestión de manera sistemática.

4. Los Coordinadores de los Grupos de Trabajo procederían de un Estado parte, serían elegidos por una Reunión de los Estados Partes o una Conferencia de Examen y actuarían bajo la orientación del Presidente de la última Reunión de los Estados Partes o Conferencia de Examen. Ese Presidente, junto a los Coordinadores, sería el encargado de organizar el programa de trabajo de la reunión entre períodos de sesiones.

5. Todos los Coordinadores serían nombrados por dos años. Si dos Coordinadores fueran elegidos para un mismo Grupo de Trabajo, ocuparían el cargo en años alternos (en el primer turno, un Coordinador desempeñaría sus funciones únicamente un año). Cuando fuera posible, uno de los Coordinadores de cada Grupo de Trabajo debería proceder de un Estado parte afectado por las municiones en racimo.

6. A menos que fuera necesario, el Estado parte que aportara un Coordinador para un tema no debería aportar un Coordinador para el mismo tema u otro distinto en el período inmediatamente posterior.

7. Los Estados partes tal vez deseen estudiar la posibilidad de aprobar una metodología de trabajo oficiosa para resolver la cuestión de la continuidad.

8. De conformidad con los principios de flexibilidad y pragmatismo necesarios para hacer frente a un cambio en las circunstancias, los Estados partes examinarían el funcionamiento del programa de trabajo entre períodos de sesiones en la Primera Conferencia de Examen.

Un proceso de coordinación

10. En la Segunda Reunión de los Estados Partes en la Convención sobre las minas antipersonal, celebrada en 2000, se reconoció que la labor de los Comités Permanentes impondría un alto grado de coordinación para facilitar la aplicación de la Convención. Con el fin de lograrlo, los Estados partes establecieron un Comité de Coordinación que se reúne en forma *ad hoc* bajo la dirección del Presidente de la Reunión de los Estados Partes o la Conferencia de Examen. Otras convenciones como la Convención sobre las armas biológicas y la Convención sobre ciertas armas convencionales emplean una metodología parecida. Cabe suponer que será necesario un mecanismo de coordinación análogo para lograr que las reuniones entre períodos de sesiones sean fructíferas y para planificar adecuadamente las Reuniones de los Estados Partes de carácter oficial.

Propuesta 3

1. Se propone crear un Comité de Coordinación que se reúna en forma *ad hoc* bajo la dirección del Presidente de la Reunión de los Estados Partes. Este Comité se encargaría de coordinar los asuntos relativos a las actividades de los Coordinadores y de integrar dichas actividades con las de las Reuniones de los Estados Partes. El Comité de Coordinación podría recurrir a cualquier parte competente para que le ayudara a desempeñar su labor. Los Estados partes examinarían el funcionamiento del Comité de Coordinación en la Primera Conferencia de Examen.
2. La composición del Comité de Coordinación sería la siguiente:
 - a) El Presidente de la Reunión de los Estados Partes o las Conferencias de Examen (Presidencia);
 - b) Los Coordinadores de los Grupos de Trabajo;
 - c) Los Coordinadores temáticos;
 - d) El Presidente designado de la siguiente Reunión de los Estados Partes o la Conferencia de Examen;
 - e) Representantes del CICR y las Naciones Unidas;
 - f) Representantes de la Coalición contra las Municiones en Racimo.

Apoyo para la Aplicación

11. También en este aspecto conviene analizar las experiencias de otras convenciones. Al hacerlo debemos recordar que, pese a que las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre ciertas armas convencionales han creado una Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención, esta se ha constituido hace poco. También se ha creado una Dependencia de Apoyo para la Aplicación tanto para la Convención sobre las armas biológicas como para la Convención sobre las minas antipersonal. Un análisis de las razones por las que se han creado estas tres Dependencias muestra que estas comparten muchas responsabilidades y que pueden contribuir de manera notable a la aplicación y a la universalización de las convenciones en cuestión.

Convención sobre ciertas armas convencionales

12. Está previsto que la Dependencia de Apoyo para la Aplicación de esta Convención preste apoyo administrativo y prepare la documentación para las reuniones; facilite las comunicaciones entre los Estados partes y, previa solicitud, entre estos y las organizaciones internacionales; sirva de centro de coordinación para la presentación de información; preste apoyo a los Estados partes en la aplicación de la Convención; asista al Secretario General de las Naciones Unidas en el desempeño de sus responsabilidades; y lleve a cabo los demás cometidos que le asignen los Estados partes.

Convención sobre las armas biológicas

13. La Convención implica responsabilidades de apoyo administrativo, promoción de las medidas de fomento de la confianza, asistencia a la aplicación nacional y promoción de la universalización. A nivel administrativo, la Dependencia de Apoyo para la Aplicación constituye el núcleo de la Secretaría en las reuniones; gestiona el sitio web de la Convención; interactúa con las organizaciones internacionales, las instituciones y las ONG; y funciona como centro de intercambio de información. En cuanto al fomento de la confianza, la Dependencia recibe y distribuye medidas de fomento de la confianza; envía

información a los Estados partes; reúne y distribuye datos; funciona como punto de intercambio de información; y promueve la participación en el proceso de fomento de la confianza. En lo relativo a la aplicación nacional, la Dependencia contribuye a la aplicación nacional y la supervisa; ayuda a los Estados partes a elaborar medidas para la aplicación nacional; y funciona como centro de coordinación de la asistencia. Además, la Dependencia reúne los resultados de las investigaciones científicas que pueden ser de interés y los presenta a las delegaciones. La Dependencia también es la encargada de colaborar con las actividades de universalización, como la presentación de informes a los Estados partes.

Convención sobre las minas antipersonal

14. En la Décima Reunión de los Estados Partes se han aclarado las funciones y las responsabilidades de la Dependencia de Apoyo para la Aplicación a partir de la última evaluación. La Dependencia es la encargada de preparar y apoyar todas las reuniones oficiales y oficiosas, incluidas las reuniones de los órganos subsidiarios; prestar apoyo sustantivo y de otro tipo al Presidente, el Presidente designado, los Copresidentes y los Correlatores en la labor vinculada con todas estas reuniones; proporcionar asesoramiento y apoyo a los Estados partes sobre todos los aspectos de la aplicación y la universalización de la Convención; facilitar la comunicación entre los Estados partes y la comunicación y la difusión de información acerca de la Convención entre los Estados que no son partes en la Convención y la opinión pública; levantar actas de las reuniones oficiales y oficiosas de la Convención y comunicar a los Estados partes y demás interesados, según proceda, las decisiones y prioridades resultantes de estas reuniones; mantener el contacto con los actores que no sean Estados partes que participen en la labor de la Convención; proponer y exponer un plan de trabajo y un presupuesto para las actividades de la Dependencia en el ejercicio siguiente; y presentar informes a cada Reunión de los Estados Partes o Conferencia de Examen.

Propuesta 4

1. Se propone crear una pequeña Dependencia de Apoyo para la Aplicación que presente sus informes directamente a los Estados partes y cuya dirección corra a cargo de un Director. Dicha Dependencia no estaría vinculada oficialmente con ninguna otra Dependencia de Apoyo para la Aplicación. Se alienta una cooperación estrecha con los actores y los organismos pertinentes a fin de lograr un mayor grado de inclusión, eficacia operativa y eficiencia.
2. Se propone que los costos de la Dependencia de Apoyo para la Aplicación se calculen con vistas a una sostenibilidad a largo plazo y asegurando al mismo tiempo los recursos necesarios para dar un apoyo a la aplicación eficiente y eficaz.
3. Los Estados partes examinarían el funcionamiento de la Dependencia en la Primera Conferencia de Examen.
4. Se propone que entre las funciones y las tareas de la Dependencia figuren las siguientes:
 - a) Preparar, apoyar y realizar actividades de seguimiento de las reuniones oficiales y oficiosas de la Convención;
 - b) Prestar apoyo al Presidente, el Presidente designado y los Coordinadores;
 - c) Proporcionar asesoramiento y apoyo a los Estados partes;
 - d) Facilitar la comunicación entre los Estados partes;

- e) Promover la Convención entre los Estados no signatarios y la opinión pública;
- f) Levantar actas de las reuniones oficiales y oficiosas;
- g) Mantener el contacto con otros actores que participen en la labor de la Convención, como la Coalición contra las Municiones en Racimo, el CICR, las Naciones Unidas y el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra (CIDHG);
- h) Proponer un plan de trabajo y un presupuesto, que el Comité de Coordinación habrá hecho suyos, a cada Reunión de los Estados Partes o Conferencias de Examen, para su aprobación; y
- i) Presentar informes acerca de las actividades y el funcionamiento de la Dependencia a cada Reunión de los Estados Partes o Conferencia de Examen.

Marco institucional de la Dependencia de Apoyo para la Aplicación

15. El derecho suizo que regula la constitución de las organizaciones internacionales sin ánimo de lucro, como la futura Dependencia de Apoyo para la Aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo, es muy flexible y permite que los Estados partes escojan el marco institucional que mejor se adapte a las necesidades que hubieran determinado. Dicha flexibilidad incluye la opción de crear la Dependencia como una entidad autónoma o independiente que los Estados partes puedan dirigir directamente y del modo que decidan.

16. La Dependencia de la Convención sobre las minas antipersonal acaba de ser objeto de una evaluación que comprendía un análisis de su marco institucional. Los Estados partes en la Convención decidieron mantener la Dependencia en su marco institucional actual dentro del CIDHG y que se adoptaran medidas adicionales para garantizar su independencia.

17. Antes de adoptar una decisión sobre el marco institucional de la Dependencia, los Estados partes deben sopesar con cuidado las ventajas y las dificultades que trae consigo la elección del marco institucional, teniendo presente al mismo tiempo que es preciso establecer rápidamente un mecanismo eficaz que se adapte a las necesidades observadas en materia de aplicación y secretariado de los Estados partes. Entre otras consideraciones se puede pensar en:

- a) Crear una Dependencia de Apoyo para la Aplicación de acuerdo con los criterios expresados de forma general de asegurar la independencia, el carácter incluyente, la eficiencia y la eficacia de dicha Dependencia, además de la participación directa de los Estados partes en las decisiones y las directivas que afecten a la Dependencia; y en
- b) Velar por que el arreglo institucional incluya disposiciones que posibiliten una financiación sostenible y que al mismo tiempo garanticen los recursos necesarios para dar un apoyo eficiente y eficaz a la aplicación.

18. Puesto que se ha expresado el deseo de crear una Dependencia de Apoyo para la Aplicación lo antes posible, también cabría sugerir que, de ser necesario, se convoque una Reunión de los Estados Partes extraordinaria de medio día que se celebraría en Ginebra cuando se hubiera concertado un arreglo factible, para que los Estados partes tengan la posibilidad de tomar una decisión sobre la puesta en funcionamiento de una Dependencia antes de la Tercera Reunión de los Estados Partes.

19. Con el fin de que el apoyo a la aplicación de la Convención sea constante y para asegurar la continuidad y una transición eficaz y eficiente a la Dependencia una vez esta haya entrado en funcionamiento, cabría estudiar igualmente cuál es el mejor modo de mantener una capacidad provisional mientras se establece la Dependencia permanente.
