

Convención sobre Municiones en Racimo

9 de agosto de 2012

Español

Original: inglés

Tercera Reunión de los Estados Partes

Oslo, 11 a 14 de septiembre de 2012

Tema 10 del programa provisional

Situación y funcionamiento generales de la Convención

Fortalecimiento del derecho internacional humanitario

Presentado por el Presidente*

La Tercera Reunión de los Estados Partes (REP3) en la Convención sobre Municiones en Racimo se celebra en Oslo en septiembre de 2012. La REP1 y la REP2 tuvieron lugar en dos Estados muy afectados y se centraron en el cumplimiento de las obligaciones operacionales de la Convención. Además de seguir centrando la atención en esta cuestión fundamental, Noruega, como Presidenta de la REP3 quiere hacer un hincapié adicional en la Convención como contribución a la mejora de la protección de la población civil y, por ende, el fortalecimiento del derecho internacional humanitario.

Antecedentes

1. Las consecuencias y los efectos a largo plazo de la Convención con respecto al funcionamiento como *medida preventiva* mediante el fortalecimiento del derecho internacional humanitario son menos aparentes y menos tangibles que las disposiciones sobre el desminado, la destrucción de reservas y la asistencia a las víctimas. El cumplimiento de las obligaciones de la Convención de limpiar las zonas contaminadas y prestar asistencia a las víctimas de las municiones en racimo es fundamental para prevenir que haya nuevas víctimas y asegurar los derechos de las víctimas, pero estas tareas tienen un alcance limitado desde una perspectiva global. Relativamente pocos Estados están muy afectados por las municiones en racimo y en muchos de ellos los programas para hacer frente a la contaminación están bien establecidos. Las obligaciones de destrucción de reservas conllevan esfuerzos considerables de los Estados partes con grandes reservas y ello será crucial para prevenir que se produzcan nuevas víctimas.

2. Tal vez sea difícil verificar si la Convención sobre Municiones en Racimo es eficaz como norma preventiva, porque este argumento se basa en una prueba de ausencia. Sin embargo, es un hecho que las municiones en racimo se utilizaron ampliamente en los conflictos armados en los años que condujeron a la aprobación de la Convención sobre Municiones en Racimo en 2008 y que su uso desde entonces se ha reducido considerablemente y, además, se ha condenado ampliamente. Por lo tanto, hay indicios de

* Documento presentado con retraso.

que la Convención sobre Municiones en Racimo marcó un antes y un después. Ello se ha acentuado por las reacciones de los presuntos usuarios a las denuncias de utilización, así como las condenas de la comunidad internacional de ese uso.

3. La fuerza a largo plazo de la Convención sobre Municiones en Racimo reside en su contribución al marco normativo internacional de protección de la población civil de los efectos de los conflictos armados, puesto que ha prohibido una categoría específica de armas que pocos años atrás se consideraban instrumentos aceptables de guerra. Sin la Convención sobre Municiones en Racimo, es razonable suponer que el uso de municiones en racimo se habría incrementado, con graves consecuencias para la población civil en todo el mundo.

¿Por qué centrarse en el derecho internacional humanitario?

4. La REP3 constituye una oportunidad para estudiar y desarrollar el papel y el efecto de la Convención sobre Municiones en Racimo en el marco normativo del derecho internacional humanitario. Noruega, como Presidenta de la REP3, desearía centrarse en la manera en que la experiencia de los Estados partes y otros interesados (en la aplicación de la Convención) se puede utilizar para promover este marco en respuesta a las amenazas actuales y emergentes contra la población civil afectada por los conflictos armados y mejorar la protección en situaciones de violencia armada generalizada. Además, Noruega desearía alentar el debate sobre la determinación de los problemas actuales y emergentes conexos, así como sobre la posibilidad de utilizar un enfoque basado en las consecuencias humanitarias al evaluar la utilidad y la aceptabilidad de las armas. Noruega desearía alentar también a todos los Estados partes y demás participantes en la REP3 a que se centraran en los aspectos normativos de la Convención sobre Municiones en Racimo en sus declaraciones generales.

Objetivos humanitarios iniciales

5. El objetivo del proceso de Oslo era acordar un instrumento que constituyera una auténtica diferencia desde un punto de vista humanitario: una reducción drástica del número de nuevas víctimas, la prevención de la proliferación de armas y la asistencia a los supervivientes y las personas y los países afectados.

6. Este objetivo tenía consecuencias en la definición de las municiones en racimo en la Convención. En lugar de un punto de vista puramente técnico, con énfasis en el diseño, la definición se basó en los *efectos*, desde un punto de vista humanitario. El punto de vista *orientado a los efectos* permitió identificar dos de los principales problemas de las municiones en racimo: sus efectos indiscriminados **durante** un ataque, debido al amplio efecto zonal, y los efectos indiscriminados causados por las submuniciones sin estallar **después** de un ataque. Por consiguiente, estos elementos se tuvieron en cuenta en la definición de munición en racimo junto con la prohibición del empleo, así como en las obligaciones de limpiar las zonas contaminadas y destruir las reservas. Se rechazaron otras definiciones menos restrictivas basadas en los requisitos técnicos porque no tenían en cuenta el problema humanitario.

La Convención sobre Municiones en Racimo como expresión del derecho internacional humanitario

7. El último párrafo del preámbulo de la Convención sobre Municiones en Racimo dice lo siguiente:

"Basándose en los principios y las normas del Derecho Internacional Humanitario, y particularmente en el principio según el cual el derecho de las partes participantes en un conflicto armado a elegir los métodos o medios de combate no es ilimitado, y en las normas que establecen que las partes de un conflicto deben en todo momento distinguir entre la población civil y los combatientes y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y dirigir, por consiguiente, sus operaciones solamente contra objetivos militares; que en la realización de operaciones militares se prestará atención constante para salvaguardar a la población civil, a sus miembros y los bienes de carácter civil, y que la población civil y los civiles individualmente considerados disfrutan de protección general de los peligros derivados de las operaciones militares."

Una de las obligaciones principales en virtud del derecho internacional humanitario de cualquiera de las partes en conflicto es distinguir en todo momento entre los objetivos militares y los bienes de carácter civil o la población civil y atacar solamente objetivos militares, es decir, cumplir la *regla de distinción*.

8. El Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra contiene normas que especifican con mayor detalle lo que entraña la obligación de distinguir entre los objetivos militares y los bienes de carácter civil y la población civil. Por lo tanto, está prohibido dirigir ataques contra la población civil o bienes de carácter civil, así como llevar a cabo ataques indiscriminados. Un ataque indiscriminado es aquel en que, por ejemplo, se utilice un medio de combate (armas o municiones) que no se pueda dirigir contra un objetivo militar específico. La regla de distinción es una de las principales justificaciones de la prohibición de las municiones en racimo. El reconocimiento de que las reglas generales de distinción del Protocolo Adicional I no bastaban para prevenir la utilización de municiones en racimo impulsó de forma general la negociación y la conclusión de la Convención sobre Municiones en Racimo. Se consideraba importante desarrollar el derecho internacional humanitario con respecto a la necesidad de normas concretas en relación con determinadas armas y municiones.

9. Además, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra prohíbe los ataques, cuando sea de prever que causarán daños a la población civil, que serían *excesivos* en relación con la ventaja militar concreta y directa. Las características específicas de las municiones en racimo, que dejan restos peligrosos durante años y decenios después del ataque, son significativas para esta prueba de proporcionalidad. Un ataque que siga causando daños durante un período prolongado *después* del fin del conflicto siempre parecería "excesivo", porque esos daños no pueden constituir razonablemente una ventaja militar.

10. Cuando se mata o hiere a civiles en relación con un conflicto armado, ello se debe a la ausencia de leyes específicas, así como al incumplimiento de las normas en vigor. Por lo tanto, a pesar de las normas generales mencionadas del derecho internacional humanitario, determinadas armas se han prohibido expresamente. Es el caso de las armas químicas y biológicas, las minas antipersonal, las municiones en racimo, las armas láser cegadoras y los fragmentos indetectables. Aunque es posible, en determinadas circunstancias, utilizar estas armas sin violar las reglas de distinción, se reconoce que el riesgo de la utilización prohibida sería grande si estas armas formaran parte de los arsenales militares disponibles.

11. Por lo tanto, la Convención sobre Municiones en Racimo ha reafirmado y desarrollado las reglas generales de distinción y proporcionalidad y, de ese modo, ha contribuido al cumplimiento de las normas humanitarias. En el artículo 2 de la Convención sobre Municiones en Racimo, que contiene la definición de municiones en racimo, se hace referencia expresamente a la justificación de su prohibición al mencionar los efectos indiscriminados, así como el riesgo de las submuniciones sin estallar.

12. Desearíamos alentar el debate sobre la manera en que la Convención sobre Municiones en Racimo ha contribuido y contribuirá en el futuro al fortalecimiento y el refuerzo de las reglas del derecho internacional humanitario de distinción y proporcionalidad.

Ampliación del ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario

13. La norma mencionada del artículo 2 de la Convención sobre Municiones en Racimo, al mencionar el riesgo de las submuniciones sin estallar como justificación de la prohibición, tiene en cuenta que, incluso en situaciones en que es posible que ya no se aplique el derecho internacional humanitario, por ejemplo en una situación posterior a un conflicto, es necesario proteger a la población de las consecuencias de la guerra.

14. Además, la Convención sobre Municiones en Racimo, como algunos otros tratados que prohíben armas que violan la regla de distinción (como las prohibiciones de las armas biológicas y químicas y las minas antipersonal), se aplica, de conformidad con su artículo 1, en *todas las circunstancias*, independientemente de si la situación se califica como conflicto armado o no. Se trata de una protección adicional en situaciones de lucha o disturbios que no está claro si inciden en el ámbito de aplicación del derecho internacional humanitario, por ejemplo en situaciones de violencia armada generalizada en Estados al borde del fracaso.

15. Desearíamos alentar el debate sobre si la Convención sobre Municiones en Racimo, como se aplica en *todas las circunstancias*, afecta a la manera en que se podrían entender y aplicar las normas en situaciones distintas de las que se consideran conflicto armado y de qué manera.

Conclusión

16. Aunque las medidas de aplicación práctica sobre el desminado y la destrucción de reservas y la asistencia a las víctimas siguen siendo elementos centrales, es importante colocar la Convención en el marco normativo del derecho internacional humanitario, al que pertenece. Por lo tanto, se alienta a los Estados partes y otros participantes en la REP3 a que debatan la manera en que la Convención sobre Municiones en Racimo se podría utilizar para prestar una mayor atención a estas normas básicas del derecho internacional humanitario y la forma de mejorar su aplicación.
