

Comentario legislativo

Convención sobre Municiones en Racimo

Luis Benavides*

SUMARIO: Introducción. I. De Oslo a Oslo. II. Dublín. III. Oslo. IV. Convención sobre Municiones en Racimo.

Introducción

Las municiones en racimo representan un gran problema humanitario ya que han causado la muerte o mutilaciones a decenas de miles de civiles.¹ Sus efectos, tanto económicos como sociales,² aún después de terminados los conflictos, son devastadores para las comunidades en las que se encuentran.³

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ De acuerdo con fuentes no gubernamentales, 98 % de las víctimas de las municiones en racimo son civiles, Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities*, mayo de 2007, p. 176, *passim* en http://en.handicapinternational.be/download/0606_WEB_FINAL_REPORT_HI_BD.pdf

² Sobre un análisis del impacto económico de las municiones en racimo en Líbano después del enfrentamiento con Israel en 2006, véase Landmine Action, *Counting the cost: the economic impact of cluster munition contamination in Lebanon*, mayo de 2008, p. 62, en http://www.clusterconvention.org/downloadablefiles/Counting_the_cost.pdf

³ Por ejemplo, durante la década de los años sesentas y setentas se calcula que en Laos se arrojaron más de 270 millones de bombas en racimo, de las cuales decenas de millones no estallaron. Durante el conflicto de 34 días entre Israel y Líbano durante 2006 se calcula que cerca de un millón de bombas no estallaron, lo que afecta una superficie de aproximadamente 40,6 millones de metros cuadrados distribuidos en diferentes áreas. ICRC, *Municiones en racimo. Un nuevo tratado para terminar con décadas de sufrimiento de la población civil*, p. 7, en [http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0938/\\$File/ICRC_003_0938.PDF?open](http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/p0938/$File/ICRC_003_0938.PDF?open)

De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) las municiones en racimo

[...] se lanzan desde aeronaves, por artillería o misiles. Dispersan submuniciones explosivas sobre una extensa superficie. Dependiendo del modelo, el número de submuniciones puede variar de varias docenas a más de 600, y la zona alrededor del blanco sobre la cual se liberan puede tener más de 30.000 metros cuadrados. La mayoría de las submuniciones caen sin una dirección precisa y están diseñadas para explotar al impactar en el suelo. Para muchos militares, estas armas son importantes porque permiten atacar múltiples objetivos esparcidos en una superficie de gran magnitud (por ejemplo, tanques, vehículos blindados, personal militar, etcétera).⁴

Si bien las municiones en racimo se han utilizado desde hace poco más de 40 años sus efectos en contra de poblaciones civiles han sido tan graves que han generado un gran rechazo en buena parte de la comunidad internacional, además de que su utilidad militar ha sido cuestionada.⁵

Uno de los primeros en oponerse a ese tipo de armas fue el CICR debido a que su uso viola principios esenciales del derecho humanitario como son los de: a) *limitación* (las partes en conflicto están sujetas a restricciones al ejercer su derecho de elegir los medios y métodos de guerra, como por ejemplo la prohibición del empleo de armas de efectos indiscriminados vg. las municiones en racimo); b) *distinción* (debe hacerse diferencia entre objetivos militares y civiles y entre combatientes y no combatientes); c) *proporcionalidad* (la utilización de medios y métodos de guerra no puede ser excesiva en relación con la ventaja militar prevista), y d) *protección* de la población civil.

I. De Oslo a Oslo

La adopción de la Convención sobre Municiones en Racimo (CMR) en Oslo es el resultado de un largo proceso de negociación llevado a cabo en dife-

⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵ Véase, por ejemplo, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), *Cluster weapons-military utility and alternatives*, Executive Summary of FFI-report 2007/02345, Noruega, 2007, p. 6, en http://www.clusterconvention.org/downloadablefiles/ccm_dullum.pdf

rentes Conferencias en Oslo, Lima, Viena, Wellington y Dublín,⁶ así como en diversas reuniones regionales, y contó con el apoyo de un gran número de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

El llamado “proceso de Oslo” inició con una conferencia internacional en 2007 en Oslo con la intención de crear un instrumento jurídicamente vinculante que prohibiera las municiones en racimo.

El proceso de Oslo fue acompañado por un grupo de Estados llamado el “Core Group” que promovieron y trabajaron activamente en la creación de la CMR. Dicho grupo estaba conformado por Austria, la Santa Sede, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Noruega y Perú.

Es importante destacar aquí la participación de México en la realización de la CMR. México posee una larga tradición en materia de desarme internacional.⁷ La “joya de la corona” sigue siendo, sin lugar a duda, el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco). México es uno de los principales promotores regionales e internacionales del desarme internacional. De igual forma ha sido muy activo en asuntos humanitarios.

II. Dublín

En mayo de 2008 se llevó a cabo una conferencia diplomática en Dublín, Irlanda, en la que participaron 132 Estados, y en la cual 107 países adoptaron la CMR. La CMR tiene características particulares ya que no es solamente un tratado que aborde una cuestión relativa al desarme, ya que prohíbe el empleo, el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y destrucción de este tipo de armas, sino que también establece un marco de protección que tiene su base jurídica en el DIH y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que contiene disposiciones rela-

⁶ Algunas acciones internacional relativas a la prohibición de municiones en racimo se inician en 2003; véase, por ejemplo, *The Inter Agency Standing Committee calls for a freeze on the use of cluster munitions at a meeting of the CCW State Parties, 2003*, Ginebra.

⁷ México es de los países fundadores del Comité de Desarme de Dieciocho Naciones de Naciones Unidas creado en 1961 y que posteriormente se transformó en la Conferencia de Desarme en 1982. La efectividad de dicha conferencia ha sido muy cuestionada en los últimos años. Por otra parte, es importante destacar al ex canciller Alfonso García Robles, quien obtuvo el Premio Nobel de Paz en 1982 por su labor diplomática en el desarme nuclear de América Latina.

tivas a la asistencia a las víctimas, sus familiares y sus comunidades. La CMR forma parte del grupo de tratados que tienen por objetivo primordial la protección de víctimas inocentes no sólo durante el conflicto sino principalmente en situaciones de posconflicto, como lo son el Protocolo de 2003 sobre los Restos Explosivos de Guerra y la Convención de 1997 sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. El tratado también establece todo un marco de cooperación internacional para que los Estados se presten ayuda entre sí.

III. Oslo

Noruega ha sido uno de los principales países promotores de instrumentos internacionales en materia de DIH. Fue uno de los países que más apoyó la creación de la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal. De igual forma Noruega fue uno de los principales promotores de la adopción de la CMR; es por ello que se decidió hacer una ceremonia especial para abrir a firma dicha Convención el 3 de diciembre de 2008. Durante la ceremonia 94 Estados firmaron la Convención y, al 10 de diciembre de 2008, cuatro países ya la habían ratificado.⁸ Desafortunadamente los mayores productores de bombas en racimo que son China, Estados Unidos y Rusia rechazaron firmar la Convención.

IV. Convención sobre Municiones en Racimo

El preámbulo de la CMR es bastante largo, sin embargo contiene aspectos importantes, por ejemplo: a) formulación de la llamada cláusula Martens al indicar que “en los casos no previstos en la presente Convención o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del Derecho Internacional derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública”, y b) establece la obligación de impedir a grupos armados que no pertenezcan a las Fuerzas Armadas de un Estado que participen en cualquiera de las actividades prohibidas por la Convención.

⁸ Los países que hasta el momento ha ratificado son: la Santa Sede, Irlanda, Noruega y Sierra Leona, cf. CICR, State Parties to the Following International Humanitarian Law and Other Related Treaties as of 10-Dec-2008, en [http://www.icrc.org/IHL.nsf/\(SPF\)/party_main_treaties/\\$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf](http://www.icrc.org/IHL.nsf/(SPF)/party_main_treaties/$File/IHL_and_other_related_Treaties.pdf)

De conformidad con el artículo 2.2 de la CMR se define a la municiones en racimo como:

[...] una munición convencional que ha sido diseñada para dispersar o liberar submuniciones explosivas, cada una de ellas de un peso inferior a 20 kilogramos, y que incluye estas submuniciones explosivas. La definición no incluye:

a. Una munición o submunición diseñada para emitir bengalas, humo, efectos de pirotecnia o contramedidas de radar ("chaff"); o una munición diseñada exclusivamente con una función de defensa aérea;

b. Una munición o submunición diseñada para producir efectos eléctricos o electrónicos;

c. Una munición que, a fin de evitar efectos indiscriminados en una zona, así como los riesgos que entrañan las submuniciones sin estallar, reúne todas las características siguientes:

i. Cada munición contiene menos de diez submuniciones explosivas;

ii. Cada submunición explosiva pesa más de cuatro kilogramos;

iii. Cada submunición explosiva está diseñada para detectar y atacar un objeto que constituya un blanco único;

iv. Cada submunición explosiva está equipada con un mecanismo de autodestrucción electrónico;

v. Cada submunición explosiva está equipada con un dispositivo de auto-desactivación electrónico;

La primera crítica que se le puede hacer a la CMR es que su definición sobre dicho tipo de armamento contiene más excepciones que restricciones. Así, no se consideran municiones en racimo las armas que contienen menos de 10 submuniciones explosivas, si cada submunición pesa más de cuatro kilogramos, cada una puede detectar y atacar un objeto que constituya un blanco único, y está equipada con un mecanismo electrónico de autodestrucción y un dispositivo electrónico de autodesactivación. Por lo que dicho armamento queda fuera del ámbito de la CMR y puede seguir usándose. El uso de dichas armas no puede ser, sin embargo, indiscriminado, ya que está sujeto a las reglas del DIH.

El artículo 1 establece las obligaciones generales y ámbito de aplicación de la CMR:

1. Cada Estado parte se compromete a nunca, y bajo ninguna circunstancia:
 - a. Emplear municiones en racimo;

b. Desarrollar, producir, adquirir de un modo u otro, almacenar, conservar o transferir a nadie, directa o indirectamente, municiones en racimo;

c. Ayudar, alentar o inducir a nadie a participar en una actividad prohibida a un Estado parte según lo establecido en la presente Convención.

2. El apartado primero de este artículo se aplica, *mutatis mutandis*, a bombetas explosivas que están específicamente diseñadas para ser dispersadas o liberadas de dispositivos emisores fijados a aeronaves.

3. La presente Convención no se aplica a las minas.

Además de establecer una prohibición absoluta, en diferentes modalidades, a las municiones en racimo el artículo 1.1.c establece la prohibición de “asistir”, incluso indirectamente, a un Estado parte en una de las actividades proscritas por la propia CMR. Dicha prohibición le otorga mayor eficacia al tratado, lo que algunos llaman la “interoperabilidad del tratado”.

Este artículo es importante leerlo a la luz del artículo 21.3 y .4, el cual establece:

[...]

3. Sin detrimento de lo previsto en el artículo 1 de la presente Convención y de conformidad con el Derecho Internacional, los Estados parte, su personal militar o sus nacionales podrán cooperar militarmente y participar en operaciones con Estados no parte de la presente Convención que pudieran desarrollar actividades que estén prohibidas a un Estado parte.

4. Nada de lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo autorizará a un Estado parte a:

a. Desarrollar, producir o adquirir de un modo u otro, municiones en racimo;

b. Almacenar él mismo o transferir municiones en racimo;

c. Utilizar él mismo municiones en racimo; o

d. Solicitar expresamente el uso de municiones en racimo en casos en los que la elección de las municiones utilizadas se encuentre bajo su control exclusivo.

Esta disposición puede prestarse a confusión por que bien pareciera que pudiera dar origen a un incumplimiento del tratado por parte de un Estado parte y pareciera también que pudiera generar, en determinadas circunstancias, la responsabilidad internacional del Estado parte debido a la actuación de sus agentes en operaciones prohibidas por la CMR.

Un aspecto importante de la CMR es que establece plazos para la destrucción de sus arsenales (ocho años) y para la limpieza de sus territorios de

las municiones sin estallar (10 años). Si bien ambos plazos pueden prorrogarse, dichas prórrogas deben ser aprobadas por la mayoría de votos de los Estados parte presentes en la Reunión de Estados Parte o la Conferencia de Examen.⁹

Quizá el aspecto más noble y novedoso de la CMR es lo relativo a las víctimas. Al respecto el artículo 5 establece que:

1. Cada Estado parte, con respecto a las víctimas de las municiones en racimo en áreas bajo su jurisdicción o control, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario y el de Derecho Internacional de Derechos Humanos aplicables, proporcionará adecuadamente asistencia que responda a la edad y género, incluida atención médica, rehabilitación, y apoyo psicológico, además de proveer los medios para lograr su inclusión social y económica. Cada Estado parte hará todo lo posible por recopilar datos pertinentes y fiables relativos a las víctimas de municiones en racimo.

2. En cumplimiento de sus obligaciones conforme al apartado 1 de este artículo, cada Estado parte deberá:

- a. Evaluar las necesidades de las víctimas de municiones en racimo;
- b. Desarrollar, implementar y hacer cumplir todas las leyes y políticas nacionales necesarias;
- c. Desarrollar un plan nacional y un presupuesto, incluidas estimaciones del tiempo necesario para llevar a cabo estas actividades, con vistas a incorporar los en los marcos y mecanismos nacionales existentes de discapacidad, desarrollo y derechos humanos, siempre respetando el papel y contribución específicos de los actores pertinentes;
- d. Adoptar medidas para movilizar recursos nacionales e internacionales;
- e. No discriminar a las víctimas de municiones en racimo, ni establecer diferencias entre ellas, ni discriminar entre víctimas de municiones en racimo y aquellos que han sufrido lesiones o discapacidades por otras causas; las diferencias en el trato deberán basarse únicamente en las necesidades médicas, de rehabilitación, psicológicas o socioeconómicas;
- f. Consultar estrechamente e involucrar activamente a las víctimas de municiones en racimo y a las organizaciones que las representan;
- g. Designar un punto de contacto dentro del Gobierno para coordinar los asuntos relativos a la implementación de este artículo;

⁹ Cf. artículos 3 y 4, respectivamente.

h. Esforzarse por incorporar directrices pertinentes y mejores prácticas en las áreas de atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico, así como inclusión social y económica, entre otras.

Destaca, como ya se indicó, la conjunción entre DIDH y DIH y la noción amplia de víctima que incluye no sólo a las víctimas directas sino a sus familiares y comunidades.¹⁰ De igual forma destaca la noción de tomar en cuenta aspectos de género, edad, inclusión social y económica para dar una mejor asistencia a las víctimas.

Asimismo, es importante notar las disposiciones relativas a la cooperación y asistencia internacional¹¹ y a las medidas de transparencia, pensadas estas últimas en la necesidad de crear confianza entre los Estados parte y poder así hacer evaluaciones con base en cifras fidedignas a fin de que la cooperación internacional sea más efectiva.¹²

La CMR establece la obligación a los Estados a penalizar cualquier actividad prohibida en la Convención.¹³

La CMR crea un sistema de solución de controversias en el que los Estados están obligados a llevar a cabo consultas o cualquier otro medio pacífico de solución de controversias, incluida la posibilidad de acudir a la Reunión de Estados Parte y eventualmente a la Corte Internacional de Justicia.¹⁴

La CMR establece un mecanismo de seguimiento y vigilancia del tratado. Dicho mecanismo está conformado por las Reuniones de los Estados Parte (REP), en donde se tomarán decisiones relativas a la aplicación e implementación de la Convención.¹⁵ La REP se convocará anualmente a partir de la entrada en vigor del tratado y hasta la primera Conferencia de Examen (CE), la cual será convocada a los cinco años de la entrada en vigor del tratado y podrá ser convocada a solicitud de uno o más Estados siempre

¹⁰ De conformidad con el artículo 2.1: “Por víctimas de municiones en racimo se entiende todas las personas que han perdido la vida o han sufrido un daño físico o psicológico, una pérdida económica, marginación social o un daño substancial en la realización de sus derechos debido al empleo de municiones en racimo. La definición incluye a aquellas personas directamente afectadas por las municiones en racimo, así como a los familiares y comunidades perjudicados”.

¹¹ Cf. artículo 6.

¹² Cf. artículos 7 y 8.

¹³ Cf. artículo 9.

¹⁴ Cf. artículo 10.

¹⁵ Cf. artículo 11.

y cuando el intervalo entre dichas conferencias no sea menor de cinco años. La principal función de la CE es evaluar el funcionamiento y aplicación de la convención.¹⁶

La CMR no permite reservas y en caso de denuncia ésta no opera si el Estado parte denunciante está involucrado en un conflicto armado, por lo que la denuncia sólo será efectiva hasta que dicho conflicto cese.

El tratado debe ser ratificado por 30 países para que entre en vigor.

La Convención sobre Municiones en Racimo representa un gran avance en materia de desarme y de progresividad del Derecho Internacional Humanitario. Si bien mantiene algunas “rendijas” como son el hecho de poder utilizar bombas en racimo pero de características diferentes a las que se encuentran establecidas en la Convención y la posibilidad de que los Estados parte participen en operaciones militares con Estados no parte que utilicen municiones en racimo; la gran participación de Estados durante la adopción y firma de la Convención auguran la proscripción internacional de tan terrible armamento.

Finalmente, esperamos que México pronto ratifique la CMR y que continúe promoviendo el desarme internacional, así como el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario.

¹⁶ Cf. artículo 12.