

INTRODUCCIÓN

El período desde 2006 hasta el fin de 2008 fue testigo de cambios dramáticos en las posiciones de muchos gobiernos en lo que hace a la necesidad militar y a la legalidad de las municiones en racimo. En lo que significó un cambio en la opinión internacional, decenas de países pasaron de defender de manera categórica estas armas a apoyar plenamente una prohibición comprensiva.

Iniciado por el gobierno de Noruega en noviembre de 2006, el Proceso de Oslo ofreció una respuesta multilateral de vía rápida a los problemas humanitarios planteados por las municiones en racimo. Un sello distintivo del Proceso de Oslo fue la amplia asociación que se dio entre una variedad de actores—gobiernos, organizaciones internacionales clave como el CICR y las agencias de la ONU, y grupos de la sociedad civil unidos bajo la Coalición contra las Municiones en Racimo (CMC, por sus siglas en inglés)—para trabajar por un mismo objetivo.

El resultado de este proceso es la Convención sobre Municiones en Racimo de 2008. La Convención combina prohibiciones categóricas sobre el empleo, la producción, el almacenamiento y la transferencia de municiones en racimo, con obligaciones de asistir a las víctimas de municiones en racimo, limpiar los terrenos contaminados y brindar apoyo internacional para cumplir con estos objetivos humanitarios. La misma fue negociada y adoptada por 107 naciones en Dublín, en mayo de 2008, y se abrió a la firma en Oslo, el 3 de diciembre del mismo año. Hasta abril de 2009, un total de 96 gobiernos habían firmado la convención y seis la habían ratificado.

Este informe muestra el desarrollo de la política y práctica de los gobiernos con respecto a la prohibición de las municiones en racimo a medida que se aproximaba el lanzamiento del Proceso de Oslo y durante el mismo. Esta introducción ofrece un panorama general sobre el Proceso de Oslo y pone en contexto los asuntos clave—y a veces polémicos—que surgieron durante el desarrollo de la Convención. Esta introducción no pretende brindar un informe exhaustivo, pero sirve de soporte a las secciones sobre los distintos países que forman la base de este documento.¹

Municiones en racimo

Las municiones en racimo son armas que esparcen submuniciones explosivas sobre un área extensa. Lanzadas desde aeronaves o disparadas desde tierra, una munición contenedora se abre en el aire y libera submuniciones más pequeñas con el objetivo de que las mismas exploten a través del área abajo. La cantidad de submuniciones provistas dentro del contenedor varía de menos de diez a varios cientos de ellas.

¹ Para ver más detalles sobre el desarrollo del Proceso de Oslo y de la Convención en sí, véase, por ejemplo: Stephen D. Goose, “Cluster Munitions in the Crosshairs: In Pursuit of a Prohibition” (“Municiones en racimo en la mira: En busca de una prohibición”), en Jody Williams, Stephen D. Goose y Mary Wareham (eds.), *Banning Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security*, (*Prohibir las minas terrestres: Desarme, diplomacia ciudadana y seguridad humana*), (EE.UU.:Rowman & Littlefield, 2008); Brian Rappert y Richard Moyes, “The Prohibition of Cluster Munitions: Setting International Precedents for Defining Inhumanity” (La prohibición de las municiones en racimo: Sentar precedentes para definir lo inhumano”), *The Nonproliferation Review*, Volumen 16, Número 2, 2009, en preparación. El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme está completando una historia global sobre los esfuerzos internacionales por hacer frente a los impactos humanitarios causados por las municiones en racimo y, en particular, sobre el Proceso de Oslo. Se espera que el libro esté disponible antes de finales de 2009.

Las municiones en racimo han sido criticadas en base a dos características problemáticas. Debido al modo en que dispersan numerosas submuniciones más pequeñas, estas armas tienden a atacar a poblaciones y objetos tanto militares como civiles cuando son utilizadas cerca de áreas pobladas. Por otra parte, las municiones en racimo han dejado sistemáticamente grandes cantidades de submuniciones sin estallar, pero aún así peligrosas, en el ambiente con posterioridad al conflicto. A menudo comparadas con las minas antipersonal, estas submuniciones sin estallar han impedido a las comunidades acceder a sus recursos y han causado muertos y heridos entre los civiles mucho después de finalizado el conflicto.

Historia de la respuesta humanitaria

Preocupaciones humanitarias por las municiones en racimo se han suscitado desde los años 60. Los años 70 fueron testigo de las primeras propuestas a favor de una prohibición que contaron con apoyo gubernamental. Estos esfuerzos infructuosos fueron, fundamentalmente, una respuesta al amplio uso de municiones en racimo en el Sudeste Asiático. Quienes proponían una prohibición en ese momento no sabían que las submuniciones sin estallar de esas municiones en racimo aún continuarían matando e hiriendo a civiles en la República Democrática Popular Lao, Vietnam y Camboya más de cuatro décadas después.

En 1999, el uso de bombas en racimo por parte de la OTAN en la República Federal de Yugoslavia—en especial en Kosovo y Serbia—causaron víctimas civiles en el momento de su uso y con posterioridad al mismo, reavivando la preocupación internacional en relación a estas armas.² Esto tuvo lugar en la estela de la firma del Tratado de Prohibición de Minas de 1997 y en momentos en que la comunidad de actores del campo humanitario se encontraba desarrollando y expandiendo el sector relacionado con la acción contra las minas.³ En el período que siguió, investigaciones sobre el terreno realizadas por Human Rights Watch, Landmine Action, el Comité Central Menonita, Handicap International y el CICR suministraron una base importante para que se realizaran esfuerzos a fin de cambiar las políticas y las prácticas de los estados.⁴

² Human Rights Watch, “Ticking Time Bombs: NATO’s Use of Cluster Munitions in Yugoslavia” (“Bombas de tiempo: El uso de municiones en racimo en Yugoslavia por parte de la OTAN”), Volumen 11, No. 6(D), junio de 1999; Landmine Action, “Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties” (Las municiones en racimo en Kosovo: Análisis de uso, contaminación y víctimas), Londres, febrero de 2007; Ayuda Popular Noruega, “Yellow Killers: The impact of cluster munitions in Serbia and Montenegro,” (Asesinas amarillas: El impacto de las municiones en racimo en Serbia y Montenegro), 2007 y Ayuda Popular Noruega, “Report on the Impact of unexploded cluster munitions in Serbia” (“Informe sobre el impacto de las municiones en racimo sin estallar en Serbia”), enero de 2009.

³ Esto incluía el concepto de acción humanitaria contra las minas, con estudios, limpieza, educación sobre reducción de riesgos y asistencia a las víctimas como pilares clave.

⁴ Véase por ejemplo, Human Rights Watch, “Fatally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan” (“Fatalmente falladas: Las bombas en racimo y su uso por parte de Estados Unidos en Afganistán”), Volumen 14, No. 7(G), diciembre de 2002; Human Rights Watch, “Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq” (“Fuera de blanco: La conducción de la guerra y las víctimas civiles en Irak”), noviembre de 2003; Landmine Action, “Cluster Bombs: The military effectiveness and impact on civilians of cluster munitions” (“Bombas en racimo: La efectividad militar y el impacto sobre los civiles de las municiones en racimo”), Londres, agosto de 2000; Landmine Action, “Explosive Remnants of War: Unexploded ordnance and post-conflict communities” (“Restos explosivos de guerra: Las municiones sin estallar y las comunidades después del conflicto”), Londres, marzo de 2002; Comité Central Menonita, “Clusters of Death” (“Racimos de muerte”), 2000; CICR, “Cluster bombs and Landmines in Kosovo” (“Bombas en racimo y minas terrestres en Kosovo”), Ginebra, 2000, versión revisada de 2001; y Handicap International, “Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on

Estimulados, en gran medida, por las preocupaciones sobre las municiones en racimo, el CICR junto con otras organizaciones no gubernamentales presionaron a los gobiernos para que retomaran el tema de los restos explosivos de guerra (REG) en la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC).⁵ En una reunión de la CCAC realizada en diciembre de 1999, Human Rights Watch llamó primero a establecer una moratoria global sobre el empleo de todos los tipos de municiones en racimo.⁶ Entre los años 2000 y 2003, los Estados Parte de la CCAC discutieron, primero, y negociaron, luego, el tema de los REG.

El empleo a gran escala de municiones en racimo en Afganistán entre 2001 y 2002 y en Irak en 2003 profundizó el reconocimiento de los problemas humanitarios y legales planteados por estas armas. En Afganistán, Estados Unidos lanzó alrededor de 248.000 submuniciones causando decenas de víctimas civiles evitables, incluyendo más de 120 durante el primer año posterior a los ataques.⁷ En Irak, Human Rights Watch concluyó que dos millones de submuniciones usadas por EE.UU. y el Reino Unido causaron cientos de víctimas civiles durante la invasión de 2003, más que cualquier otra arma (a excepción de las armas pequeñas).⁸

En respuesta a estos acontecimientos, organizaciones no gubernamentales que participaban en el movimiento de prohibición de minas terrestres se reunieron en Irlanda, en abril de 2003, y acordaron emprender una campaña sostenida y coordinada contra las municiones en racimo. El 13 de noviembre de 2003, se lanzó la CMC en La Haya. La CMC se unió detrás de un llamamiento a establecer una moratoria inmediata sobre el empleo de municiones en racimo, un reconocimiento de la responsabilidad de los estados sobre los restos explosivos que generan y un compromiso de brindar recursos a las áreas afectadas por REG.

El 28 de noviembre de 2003, los Estados Parte de la CCAC adoptaron el Protocolo V sobre Restos Explosivos de Guerra. Este protocolo reforzó el principio según el cual los estados son responsables por el daño que causan sus armas con posterioridad al conflicto, pero no fue suficiente para hacer frente a los desafíos específicos planteados por las municiones en racimo tanto durante los ataques como luego de finalizados los mismos.

Entre 2004 y 2006, la CMC continuó presionando para que se realizara un trabajo significativo en relación a las municiones en racimo en la CCAC, pero el avance fue mínimo, dado que la mayoría de los Estados Parte eran aún contrarios a todo aquello que fuera más allá de discusiones

People and Communities” (“Círculo de impacto: La huella fatal que dejan las municiones en racimo sobre las personas y sus comunidades”), mayo de 2007.

⁵ Los REG incluyen a las submuniciones sin estallar de municiones en racimo y a todos los tipos de municiones explosivas (como bombas, cohetes, morteros, granadas y municiones) que han sido utilizadas en un conflicto armado pero no han estallado como estaba previsto, planteando así riesgos continuos. Los REG también incluyen a las municiones explosivas abandonadas que han sido dejadas o desechadas por una de las partes implicadas en un conflicto armado.

⁶ Human Rights Watch, “Cluster Bombs: Memorandum for CCW Delegates,” (Bombas en racimo: memorándum para los delegados de la CCAC), 16 de diciembre de 1999.

⁷ Human Rights Watch, “Fataally Flawed: Cluster Bombs and Their Use by the United States in Afghanistan,” (Fatalmente falladas: las bombas en racimo y su uso por parte de Estados Unidos en Afganistán), Volumen 14, No. 7(G), diciembre de 2002

⁸ Human Rights Watch, “Off Target: The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq,” (Fuera de blanco: la conducción de la guerra y las víctimas civiles en Irak), noviembre de 2003.

técnicas sobre esas armas como parte de conversaciones más amplias sobre REG. La CMC también presionó para que se tomaran medidas a nivel nacional, y los resultados fueron más alentadores. En particular, Bélgica se convirtió en febrero de 2006 en el primer país en sancionar una ley que prohibiera las municiones en racimo, y Noruega declaró una moratoria sobre el uso en junio de ese mismo año. Por su parte, la CMC continuó creciendo en tamaño y fuerza, en especial con la decisión de la Campaña Internacional para la Prohibición de Minas Terrestres (ICBL, por sus siglas en inglés) de unirse a la CMC y trabajar en materia de municiones de racimo.

En este contexto, el uso masivo de municiones en racimo por parte de Israel en el sur del Líbano en julio y agosto de 2006 provocó indignación desde el punto de vista moral. De acuerdo con la ONU, Israel lanzó alrededor de cuatro millones de submuniciones en el Líbano dejando atrás tantos como un millón de submuniciones sin estallar.⁹ Esto hizo que fuera necesaria una operación de remoción masiva, apoyada con educación sobre reducción de riesgos y asistencia a las víctimas. Además de formar parte de esta respuesta práctica, las organizaciones de la CMC pudieron documentar rápidamente el impacto causado por estas armas sobre los individuos y sus comunidades, lo que se erigía en patente contraste con los argumentos ofrecidos por muchos gobiernos según los cuales las normas legales eran suficientes.¹⁰

El empleo de municiones en racimo por parte de Israel en el Líbano sirvió de catalizador de la actividad diplomática, comenzando por la desarrollada en la CCAC. La Tercera Reunión de Examen de la CCAC que tuvo lugar en noviembre de 2006 fue vista como una prueba crítica en lo relativo a su capacidad de hacer frente a esta apremiante cuestión humanitaria. En su mensaje a la conferencia, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, emitió una declaración en la que hacía un llamamiento a “suspender” el uso de municiones en racimo en áreas pobladas y a destruir las municiones en racimo “imprecisas y poco fiables.”¹¹ Veintiséis estados apoyaron la propuesta de crear un mandato para negociar un instrumento jurídicamente vinculante “acerca de las consecuencias humanitarias de las municiones en racimo.”¹² Luego de que la respuesta fuera rechazada, 25 países emitieron una declaración conjunta llamando a firmar un acuerdo que prohibiera el uso de municiones en racimo “en zonas donde se concentre población civil,” prohibiera el uso de municiones en racimo “que representen un grave riesgo humanitario por ser,

⁹ Departamento de Información Pública de la ONU, “Press Conference by Emergency Relief Coordinator” (“Conferencia de prensa a cargo del Coordinador del Socorro de Emergencias”), 30 de agosto de 2006, www.un.org. La ONU desde entonces ha indicado que la cantidad de submuniciones sin estallar podría contarse entre los cientos de miles, pero no llegaría al millón.

¹⁰ Landmine Action, “Foreseeable harm: The use and impact of cluster munitions in Lebanon: 2006” (“Daños previsibles: El uso e impacto de las municiones en racimo en el Líbano: 2006”), Londres, octubre de 2006; Human Rights Watch, “Lebanon: Israeli Cluster Munitions Threaten Civilians” (Líbano: Municiones en racimo israelíes amenazan a civiles”), Comunicado de prensa, 17 de agosto de 2006, www.hrw.org; y Human Rights Watch, “Israeli Cluster Munitions Hit Civilians in Lebanon” (“Municiones en racimo israelíes golpean a civiles en el Líbano”), Comunicado de prensa, 24 de julio de 2006, www.hrw.org.

¹¹ Declaración del Secretario General de la ONU, Kofi Annan, Mensaje a la Tercera Conferencia de Examen de la CCAC, Ginebra, 7 de noviembre de 2006.

¹² Propuesta de creación de un mandato para negociar un instrumento jurídicamente vinculante acerca de las consecuencias humanitarias de las municiones en racimo, presentada por Austria, Irlanda, México, Nueva Zelanda, la Santa Sede, y Suecia, Tercera Conferencia de Examen de los Estados Parte de la CCAC, Ginebra, CCW/CONF.III/WP.1, Ginebra, 25 de octubre de 2006.

por ejemplo, poco fiables y/o precisas” y requiera la destrucción de las existencias de tales municiones en racimo.¹³

El 17 de noviembre de 2006, el día final de la Conferencia de Examen, Noruega anunció que daría inicio a un proceso independiente fuera de la CCAC para negociar un tratado sobre municiones en racimo e invitó a otros gobiernos a que se unieran, iniciando así lo que se conocería como el Proceso de Oslo.¹⁴ Ese mismo día, el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, Jonas Gahr Støre, anunció que Noruega convocaría a una conferencia internacional para inaugurar el proceso, afirmando, “debemos aprovechar la voluntad política ahora evidente en muchos países para prohibir las municiones en racimo que causan daños humanitarios inaceptables. Llegó el momento de establecer una amplia cooperación para lograr un esfuerzo concertado a fin de conseguir una prohibición.”¹⁵ La CCAC había reprobado una prueba crucial. Lejos de acordar negociar un instrumento jurídicamente vinculante, optó por continuar con discusiones generales sobre REG, con EE.UU., Rusia y otros países oponiéndose firmemente a cualquier trabajo específico hacia el logro de nuevas normas en relación con las municiones en racimo.

El Proceso de Oslo

Un total de 49 países, así como representantes de varias agencias de la ONU, del CICR y de la CMC, participaron en la Conferencia de Oslo sobre Municiones en Racimo que tuvo lugar los días 22 y 23 de febrero de 2007.¹⁶ Al finalizar la conferencia, 46 estados suscribieron la Declaración de Oslo, una declaración de intención para adoptar para el 2008 un instrumento jurídicamente vinculante que prohibiera el empleo, producción, almacenamiento y transferencia de “municiones en racimo que causan daños inaceptables a los civiles” y proveyera un marco para abordar los problemas humanitarios que estas armas ya habían causado.¹⁷

La Declaración de Oslo sirvió de hoja de ruta para que el proceso desarrollara y negociara la convención, con una serie de reuniones diplomáticas internacionales planificadas en Perú, Austria, Nueva Zelanda e Irlanda. La Declaración fue intencionalmente ambigua con respecto a si el futuro instrumento prohibiría o no todo tipo de municiones en racimo o sólo algunos, con diferentes puntos de vista expresados de ambas partes.

Previo a la conferencia de Oslo, Noruega había identificado a los gobiernos que tenían la voluntad de participar en un pequeño Grupo Central voluntario que proveería el liderazgo y los recursos necesarios para guiar el Proceso de Oslo. El Grupo Central estuvo compuesto por

¹³ Declaración sobre municiones en racimo, Tercera Conferencia de Examen de los Estados Parte de la CCAC, Ginebra, CCW/CONF.III/WP.18, 17 de noviembre de 2006.

¹⁴ Declaración del Emb. Steffen Kongstad, Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, Tercera Conferencia de Examen de los Estados Parte de la CCAC, Ginebra, 17 de noviembre de 2006.

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, “Norway takes the initiative for a ban on cluster munitions” (“Noruega toma la iniciativa para prohibir las municiones en racimo”), Conferencia de prensa, 17 de noviembre de 2006, www.regjeringen.no.

¹⁶ CMC, “Report, Oslo Conference on Cluster Munitions, 22–23 February 2007” (“Informe, Conferencia de Oslo sobre Municiones en Racimo, 22 y 23 de febrero de 2007”), www.stopclustermunitions.org; y Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, “Oslo Conference on Cluster Munitions, 22–23 February 2007” (“Conferencia de Oslo sobre Municiones en Racimo, 22 y 23 de febrero de 2007”), www.regjeringen.no.

¹⁷ Los tres países que decidieron no suscribir la Declaración fueron Japón, Polonia y Rumania. Hasta último momento no se supo con certeza si muchos otros participantes la suscribirían.

Noruega, Austria, Irlanda, México, Nueva Zelanda, Perú y posteriormente, la Santa Sede. PNUD se presentó para brindar apoyo a fin de garantizar la participación de los países en desarrollo en las reuniones del Proceso de Oslo, pero la responsabilidad de actuar como punta de lanza y de financiar esta iniciativa diplomática fuera de los foros tradicionales facilitados por la ONU recayó ampliamente sobre los miembros del Grupo Central.

A la Conferencia de Oslo siguió el 15 de marzo de 2007 una conferencia regional del Sudeste Asiático sobre Municiones en Racimo en Phnom Penh, Camboya.¹⁸ Ésta fue la primera de una serie de reuniones regionales dirigidas a fomentar una mayor participación en el Proceso de Oslo y a discutir consideraciones humanitarias y técnicas para la convención posterior.

El CICR convocó a una reunión de expertos en Montreux, Suiza, del 18 al 20 de abril de 2007. A la misma asistieron expertos en la materia, expertos militares, diplomáticos, y de organizaciones no gubernamentales, tanto de estados que participaban en el Proceso de Oslo como de aquellos que se mantenían al margen. En esta reunión se acordó sobre los problemas humanitarios causados por las municiones en racimo, pero se pusieron en duda las potenciales “mejoras” técnicas que podrían experimentar estas armas y no se ofrecieron respuestas al creciente escepticismo respecto a su utilidad militar.¹⁹

La siguiente reunión internacional tuvo lugar en Lima, Perú, del 23 al 25 de mayo de 2007. Asistieron a la Conferencia de Lima representantes de 67 estados, 27 de los cuales participaban en el Proceso de Oslo por primera vez, incluyendo a varios países africanos.²⁰ Se introdujo un proyecto de texto para la futura convención a los fines de que fuera discutido. Inspirado en gran medida en el Tratado de Prohibición de Minas de 1997, el texto se ocupó de dos pilares: el de la prohibición y el de la respuesta humanitaria. Aunque el vocabulario específico del tratado no fue discutido, los participantes llegaron a un amplio acuerdo sobre el marco y los elementos esenciales de la futura convención: la prohibición del empleo, producción y comercio; exigencias y plazos para la destrucción de reservas y limpieza de áreas contaminadas; y una obligación de brindar asistencia a las víctimas.

El texto adoptó una prohibición categórica de las municiones en racimo, pero excluyó a aquellas submuniciones que detectan y atacan blancos puntuales. Algunos estados también propusieron exceptuar a grandes categorías de submuniciones de la prohibición, tales como aquellas que cuentan con mecanismos de autodestrucción o un índice específico de fiabilidad. Sobre todo, el texto incluyó también un artículo dedicado a la asistencia a las víctimas, que posteriormente sería perfeccionado hasta convertirse en un conjunto pionero de obligaciones.

Luego de Lima, se realizaron otras reuniones para alentar a los estados a que se unieran al Proceso de Oslo y para alcanzar acuerdos sobre las metas de la convención propuesta. (Para ver más detalles sobre las reuniones individuales, véanse las entradas para los países organizadores

¹⁸ ICBL, “Regional Forum in Southeast Asia, ‘Taking Action on Cluster Munitions’” (“Foro Regional del Sudeste Asiático, ‘Acciones contra las municiones en racimo’”), Conferencia de prensa, 26 de marzo de 2007, www.icbl.org.

¹⁹ CICR, “Humanitarian, Military, Technical and Legal Challenges of Cluster Munitions” (“Retos humanitarios, militares, técnicos y legales que plantean las municiones en racimo”), Informe sucinto de la Reunión de Expertos del CICR en Montreux, Suiza, del 18 al 20 de abril de 2007, www.icrc.org.

²⁰ CMC, “CMC report on the Lima conference and next steps” (“Informe de la CMC sobre la Conferencia de Lima y próximos pasos”), 2007, www.stopclustermunitions.org.

en este informe). Dieciocho países de América Latina asistieron a una conferencia regional en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de septiembre de 2007.²¹ Los días 3 y 4 de octubre de 2007, Serbia fue sede de la Conferencia de Belgrado para Estados Afectados por Municiones en Racimo, lo que dio la oportunidad a países que habían sufrido el impacto humanitario de las municiones en racimo de discutir sus experiencias y expectativas con respecto a un tratado efectivo.²² Durante la Conferencia de Belgrado un grupo de sobrevivientes de municiones en racimo comenzaron a abogar por un tratado firme, como fue el caso del ex desminador serbio, Branislav Kapetanovic.²³ En una conferencia regional realizada en Bruselas, Bélgica, el 30 de octubre, estados europeos discutieron una variedad de asuntos sobre municiones en racimo, en particular, la destrucción de las reservas y la asistencia a las víctimas.²⁴

El 5 de noviembre de 2007, la CMC realizó su primer Día Mundial de Acción contra las Municiones en Racimo. Activistas de Nueva Zelanda dieron el puntapié inicial a una cadena de eventos que se realizarían en 30 países de todo el mundo con un simulacro de “bombardeo” con municiones en racimo en el que un avión lanzó miles de folletos con forma de bombas en racimo sobre la capital, Wellington.²⁵

Nuevamente en Ginebra, en noviembre de 2007, luego de otro año de discusiones sobre municiones en racimo en la CCAC, y después de que se produjera un proyecto de texto de tratado en el marco del Proceso de Oslo, los Estados Parte de la CCAC seguían sin llegar a un acuerdo con respecto al mandato para negociar un instrumento jurídicamente vinculante sobre municiones en racimo. En su lugar, acordaron “negociar una propuesta”. Los estados que se oponían a cualquier tipo de prohibición sobre municiones en racimo continuaron viendo a la CCAC como una alternativa al Proceso de Oslo, aunque más no fuera que para hacer relaciones públicas y como pantalla diplomática. Algunos estados que participaban en el Proceso de Oslo también siguieron expresando su preferencia por trabajar en el marco de la CCAC.

Austria fue la sede de la siguiente conferencia internacional enmarcada en el Proceso de Oslo, la cual tuvo lugar en Viena del 5 al 7 de diciembre de 2007. El Ministro de Relaciones Exteriores de Austria dio inicio a la reunión anunciando que el Parlamento estaba por adoptar una ley nacional que prohibía las municiones en racimo. Representantes gubernamentales de una

²¹ CMC, “San José Regional Conference on Cluster Munitions, 4–5 September 2007” (“Conferencia Regional de San José sobre Municiones en Racimo, 4 y 5 de septiembre de 2007”), www.stopclustermunitions.org.

²² CMC, “Report on the Belgrade Conference, 3–4 October 2007” (“Informe sobre la Conferencia de Belgrado, 3 y 4 de octubre de 2007”), www.stopclustermunitions.org. Los países que asistieron fueron: Afganistán, Albania, Angola, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Chad, Croacia, Etiopía, Guinea-Bissau, Irak, Kuwait, la República Democrática Popular, el Líbano, Montenegro, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Sudán, Tayikistán, Uganda, Vietnam y Yemen.

²³ Por primera vez, durante la Conferencia de Belgrado de Estados Afectados realizada en octubre 2007, un grupo de sobrevivientes de Albania, el Líbano, Serbia y Tayikistán acordaron organizarse como grupo para influenciar el Proceso de Oslo bajo la coordinación de Handicap International Bélgica. Los “Ban Advocates” (“Defensores de la prohibición”) crearon un blog para detallar sus actividades durante todo el Proceso de Oslo: blog.banadvocates.org.

²⁴ Werner Bauwens, Enviado especial para Desarme y No proliferación de Bélgica, “Report on the Brussels European Regional Conference on Cluster Munitions” (“Informe sobre la Conferencia Regional Europea de Bruselas sobre Municiones en Racimo”), www.diplomatie.be.

²⁵ CMC, “Global public unites in a day of action to ban cluster bombs” (“El público mundial se une para celebrar el Día de Acción contra las bombas en racimo”), Comunicado de prensa, 5 de noviembre de 2007, www.stopclustermunitions.org.

importante cantidad de naciones (138) y participantes de la sociedad civil de 50 países asistieron a la Conferencia de Viena, lo que significó una poderosa muestra del impulso adquirido por el Proceso de Oslo durante su primer año.²⁶

La conferencia produjo un incipiente consenso sobre importantes disposiciones de la futura convención, incluyendo asistencia a las víctimas, limpieza, destrucción de reservas y cooperación y asistencia internacional. Sin embargo, también resultó evidente que se estaban trazando líneas de batalla en torno a una cantidad de temas, en especial, la definición, el período de transición durante el cual las obligaciones clave no entrarían en vigor y la “interoperabilidad” (operaciones militares conjuntas con Estados no Parte).

Para la Conferencia de Viena, el Grupo Central revisó el proyecto de texto de la convención basándose en los aportes de la Conferencia de Lima. Quizás lo más destacable fue que el nuevo proyecto mantuvo la prohibición categórica sobre las municiones en racimo, pero en lugar de la exclusión explícita de ciertos tipos de municiones que contenía el texto de Lima, se indicó que recayera en los estados la carga de la prueba de las exclusiones específicas a la prohibición para aquellas municiones en racimo que consideraran que no causaban “daños inaceptables”.

En lo que puede considerarse como un acontecimiento clave, Ayuda Popular Noruega, el Instituto Noruego de Investigación en Defensa (Norwegian Defence Research Establishment) y Colin King Associates publicaron un detallado informe que demolió las reivindicaciones de 99% de fiabilidad de la submunición M85, un tipo de submunición con dispositivo de autodestrucción usado ampliamente por Israel en el sur del Líbano, e idéntica o similar a la que una importante cantidad de gobiernos deseaba ver exceptuada de la prohibición.²⁷

En Viena, un cierto número de estados comenzó a preocuparse por cómo afectaría el tratado su capacidad de participar en asociaciones militares con estados que continuaban considerando a las municiones en racimo como armas legítimas. EE.UU. fue el ejemplo principal en el centro de esta cuestión de la “interoperabilidad” que se focalizaba principalmente en la propuesta prohibición de ayudar, alentar o inducir a alguien a participar en una actividad prohibida a los Estados Parte según lo establecido en la convención. Algunos argumentaron que esta prohibición, a pesar de ser casi idéntica a la establecida en el Tratado de Prohibición de Minas, expondría a los planificadores y comandantes militares a riesgos legales y haría imposible realizar operaciones conjuntas con estados que conservaban municiones en racimo en sus reservas. Otros, incluyendo a la CMC, consideraron la prohibición de “ayudar” como

²⁶ CMC, “Cluster bomb ban treaty: 138 nations make progress in Vienna,” (Tratado de prohibición de bombas en racimo: 138 naciones realizan avances en Viena), Comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2007, www.stopclustermunitions.org.

²⁷ Ayuda Popular Noruega, Instituto Noruego de Investigación en Defensa y Colin King Associates, “M85: An analysis of reliability,” (M85: un análisis sobre su fiabilidad), Oslo, 2007, www.folkehjelp.no. La M85 es una submunición de tipo DPICM (Munición Convencional Mejorada de Doble Propósito) dotada de un mecanismo de autodestrucción. El informe analiza el desempeño de estas submuniciones ya sea durante las pruebas como en combate para demostrar cómo tanto el dispositivo mecánico de “autodestrucción” como los regímenes de prueba del índice de falla no pudieron prevenir los daños humanitarios. Este informe y su presentación también sentaron un precedente sobre el nivel de evidencia y análisis que se podrían esperar en las futuras discusiones sobre la definición.

fundamental para la coherencia moral y práctica de las prohibiciones, apoyándose en el precedente del Tratado de Prohibición de Minas.

El texto discutido en Viena también introdujo la especial responsabilidad legal de los países que hubieran empleado municiones en racimo con anterioridad de brindar asistencia a los países en los que estas armas hubieran sido usadas. Con algunos ajustes introducidos en reuniones posteriores, esta innovación fue conservada en el texto final de la convención como una obligación política. Tomar las precauciones necesarias para proteger a las poblaciones civiles de los efectos no buscados causados por las armas explosivas es una importante reafirmación de la responsabilidad estatal.

La última conferencia internacional realizada en el marco del Proceso de Oslo antes de las negociaciones formales tuvo lugar en Wellington, Nueva Zelanda, del 18 al 22 de febrero de 2008. La misma contó con la asistencia de 106 gobiernos, lo que la convirtió en la mayor reunión de desarme realizada en el país. Muchos estados participaron por primera vez en el Proceso de Oslo, incluyendo a nueve países de la región del Pacífico.²⁸ Asimismo, asistieron a la reunión 142 participantes de la sociedad civil de 43 países—una cuarta parte de los cuales eran neocelandeses.

La conferencia de Wellington fue la más polémica de las reuniones realizadas en el marco del Proceso de Oslo. A medida que los estados discutían el proyecto de texto de la convención que había sido nuevamente revisado por el Grupo Central luego de la conferencia de Viena la conferencia cobró una atmósfera similar a la de las negociaciones en las que hay mucho en juego. En sesiones plenarias intensas y debates en grupos más pequeños una gran cantidad de países (en particular aquellos que daban en llamarse el “grupo con ideas afines”²⁹) presentó propuestas para enmendar el proyecto de texto de la convención. La mayor parte de las propuestas del “grupo con ideas afines,” especialmente de aquellos que pedían excepciones o exclusiones a la prohibición (el asunto de la definición), un período de transición y disposiciones para facilitar la interoperabilidad, fueron fuertemente criticados por la CMC, así como por muchos estados y por el CICR, por debilitar el proyecto de texto de la convención.

Al final de la reunión, el “grupo con ideas afines” expresó insatisfacción, reafirmando que sus opiniones y puntos de vista no habían sido tomados en consideración de manera equilibrada. Muchos otros estados, en particular aquellos afectados por las municiones en racimo, especialmente Camboya, el Líbano y la República Democrática Popular Lao se expresaron firmemente a favor del proyecto de texto y del enfoque abierto e inclusivo de la conferencia, como lo hicieron también otros países del mundo en desarrollo, como Indonesia. En lo que puede considerarse una solución creativa, el proyecto de texto de la convención se mantuvo intacto y se lo envió a Dublín como base para las negociaciones, mientras que en un “Compendio” adjunto se recopilaron propuestas para su posterior consideración.

²⁸ CMC Aotearoa New Zealand, “Report on Activities: Wellington Conference on Cluster Munitions, 18–22 February 2008” (“Informe de actividades: Conferencia de Wellington sobre Municiones en Racimo, 18 a 22 de febrero de 2008”), abril de 2008, www.stopclusterbombs.org.nz.

²⁹ El grupo con ideas afines comenzó a conformarse durante la conferencia de Viena. A pesar de no contar con un estatus oficial ni membresía, incluyó a Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Italia, Japón, los Países Bajos, el Reino Unido, República Checa, Suecia y Suiza.

Un total de 82 gobiernos suscribieron la Declaración de Wellington el 22 de febrero, cantidad que se incrementó a medida que se acercaban las negociaciones. En virtud de la Declaración de Wellington los estados se comprometieron a negociar la adopción de la convención en Dublín usando el proyecto de texto de Wellington como base para las negociaciones. Para poder participar plenamente en las mismas, los estados debían suscribir la Declaración de Wellington.

En Wellington, los estados también consideraron el proyecto de “Normas de Procedimiento” para las negociaciones. Una vez aprobadas en Dublín, estas normas continuarían con el precedente establecido por el Tratado de Prohibición de Minas de permitir el ingreso a organizaciones no gubernamentales como la CMC a las conversaciones formales con estatus de observador oficial. Y lo que quizás es más importante aún, en virtud de estas normas, cualquier estado que deseara cambiar el proyecto de texto debía contar con el apoyo de una mayoría de dos tercios de los gobiernos que participaran en las negociaciones para que la enmienda propuesta pudiera ser aceptada. Aunque en Dublín no se requirieron votos, la posibilidad de que se pudieran usar implicó un cambio con respecto a la diplomacia basada en el consenso de la CCAC.

Durante las semanas que llevaron a las negociaciones de Dublín, se realizaron reuniones regionales sobre municiones en racimo en Livingston, Zambia (los días 31 de marzo y 1º de abril) y en la Ciudad de México, México (los días 16 y 17 de abril) con el fin de fomentar la solidaridad y alcanzar mayores acuerdos sobre temas clave.³⁰ Asimismo, el CICR organizó una reunión en Bangkok, Tailandia (los días 24 y 25 de abril).³¹ El 19 de abril de 2008, la CMC realizó su segundo Día Mundial de Acción contra las Municiones en Racimo con actividades de campaña en más de 50 países. Líderes religiosos y representantes de grupos confesionales de todo el mundo hicieron presión a favor de un tratado firme que prohibiera las municiones en racimo.³²

Las negociaciones de Dublín

Del 19 al 30 de mayo de 2008 Irlanda fue sede de la Conferencia Diplomática de Dublín sobre Municiones en Racimo, que tuvo lugar en el Estadio Croke Park, un enorme estadio de fútbol gaélico. Un total de 127 estados asistió a las negociaciones formales, incluyendo 107 como participantes plenos y 20 como observadores. El presidente de las negociaciones, Embajador Daithi O’Ceallaigh, de Irlanda, dio inicio a la conferencia con un debate detallado artículo por artículo sobre el proyecto de texto. En los casos en los que no fue posible llegar a un acuerdo en el plenario (la Comisión Plenaria), el Embajador O’Ceallaigh designó a otros diplomáticos para que realizaran consultas informales. Al final de la primera semana, los Amigos del Presidente

³⁰ CMC, “Report on the Livingstone Conference on Cluster Munitions, 31 March and 1 April 2008” (“Informe sobre la Conferencia de Livingston sobre Municiones en Racimo, 31 de marzo y 1º de abril de 2008”) www.stopclustermunitions.org; CMC, “Report on the Mexico Regional Conference, 16–17 April 2008” (“Informe sobre la Conferencia Regional de México, 16 y 17 de abril de 2008”), www.stopclustermunitions.org.

³¹ CICR, “Southeast Asia Regional Meeting on Cluster Munitions, Summary Report” (“Reunión Regional del Sudeste Asiático sobre Municiones en Racimo, Informe resumido”), www.stopclustermunitions.org.

³² CMC, “Global Day of Action to Ban Cluster Bombs – What Happened” (“Día Mundial de Acción contra las Bombas en racimo – Resumen de lo sucedido”), www.stopclustermunitions.org.

realizaban consultas relativas a la interoperabilidad, las definiciones, el almacenamiento, la limpieza, la asistencia a las víctimas y el cumplimiento.³³

La atmósfera en Dublín fue constructiva desde el inicio, con estados que se hallaban ahora más preparados para encontrar soluciones que para solicitar concesiones. Aún así, se dieron diferencias marcadas entre los estados negociadores sobre una variedad de asuntos, en especial, las definiciones, el período de transición y la interoperabilidad, pero así también sobre la ampliación de los plazos para la destrucción de reservas y limpieza, sobre si era deseable una extensión posible de los plazos para la destrucción de reservas, sobre si era necesario contar con una disposición que permitiera retener municiones en racimo y submuniciones para fines de entrenamiento y de desarrollo, sobre la aceptación de responsabilidades especiales por parte de los estados que hubieran empleado municiones en racimo en el pasado, sobre el alcance que tendrían las disposiciones sobre asistencia a las víctimas y sobre la cantidad de ratificaciones necesarias para que el tratado entrara en vigor.

Las posiciones de una cantidad importante de estados sobre estos temas cambiaron dramáticamente ya fuera antes de las negociaciones o durante las mismas, incluyendo a la casi totalidad de los miembros del grupo con ideas afines, siendo quizás el caso más notorio el del Reino Unido, Francia y Alemania. (Para mayores detalles véanse las entradas individuales para estos países en este informe.)

El 28 de mayo, el Embajador O’Ceallaigh presentó el Documento de la Presidencia que contenía el proyecto de texto consolidado del tratado, describiéndolo como “extremadamente ambicioso” e indicando que representaba “el mejor equilibrio entre intereses y concesiones compatibles con la Declaración de Oslo.”³⁴

Un total de 71 estados expresó su apoyo al proyecto de texto con distintos grados de entusiasmo, pero ninguno indicó que no podría adoptarlo. La CMC describió el texto como “extraordinario” e indicó que “con certeza se salvarán miles y miles de vidas civiles durante las décadas venideras y se brindará ayuda ya sea inmediata como a largo plazo a aquellos que ya han sufrido los efectos causados por estas armas.”³⁵ El 30 de mayo de 2008, un total de 107 estados adoptó formalmente la Convención sobre Municiones en Racimo por aclamación, sin que ninguno de los participantes plenos declinara adoptarla.

³³ Los amigos del Presidente fueron: interoperabilidad (Emb. Christine Schraner, de Suiza), definiciones (Emb. Don MacKay, de Nueva Zelanda), almacenamiento (Emb. Steffen Kongstad, de Noruega), remoción (Teniente Coronel Jim Burke, de Irlanda), asistencia a las víctimas (Markus Reiterer, de Austria), y cumplimiento (Xolisa Mabhongo, de Sudáfrica). Durante la segunda semana, se designó a otro amigo del Presidente para el preámbulo (Emb. Caroline Millar, de Australia).

³⁴ Summary Record of the Committee of the Whole, Fifteenth Session: 28 May 2008, Dublin Diplomatic Conference on Cluster Munitions (Resumen del Acta del Comité Plenario, Decimoquinta sesión: 28 de mayo de 2008, Conferencia Diplomática de Dublín sobre Municiones en Racimo, CCM/CW/SR/15, 18 de junio de 2008), y CMC, “Day 8 – Convention!!! – Dublin Diplomatic Conference” (“Día 8: ¡la Convención!, Conferencia Diplomática de Dublín”), 28 de mayo de 2008, www.stopclustermunitions.org.

³⁵ Declaración de la CMC a cargo de Stephen Goose, presidente conjunto de la CMC, director de la División de Armas de Human Rights Watch, Conferencia Diplomática de Dublín, 28 de mayo de 2008, www.hrw.org. La CMC cree que "si el texto se hubiera abierto, se hubiera fortalecido en lugar de debilitarse", pero respetó la opinión del Presidente y de varios estados según la cual esta no era la mejor manera de avanzar.

La delegación de la CMC ante la Conferencia de Dublín estuvo compuesta por 284 activistas de 61 países, incluyendo a más de diez sobrevivientes de municiones en racimo y minas terrestres de Afganistán, Camboya, Irak, Sáhara Occidental, Serbia, Tayikistán y Vietnam.³⁶ Durante la conferencia, la CMC realizó una vasta actividad de abogacía, difusión y organización de eventos públicos tanto en Croke Park como en la ciudad de Dublín. Los delegados de la CMC realizaron un intenso *lobby* sobre todas las disposiciones específicas del tratado, brindaron asesoramiento técnico a los diplomáticos, realizaron intervenciones en las sesiones formales y distribuyeron materiales que incluían críticas a las propuestas del tratado. La asociación ejemplar entre gobiernos y sociedad civil y, en particular, la dinámica de trabajo de los sobrevivientes de municiones en racimo, fue anunciada ampliamente como la apunyaladora del éxito del proceso de negociación.

La Convención sobre Municiones en Racimo

La Convención sobre Municiones en Racimo, un hito en materia de instrumentos legales, prohíbe las municiones en racimo como entera categoría de armas.³⁷ Es integral en su enfoque, tanto desde el punto de vista del desarme (establece una prohibición categórica de uso, producción y comercio, y una exigencia de destruir las reservas y de hacerlo dentro de un plazo estipulado) y desde un punto de vista humanitario práctico (exige la limpieza de las áreas contaminadas dentro de un plazo determinado y educación sobre reducción de riesgos, asistencia a las víctimas y apoyo internacional para realizar estas acciones humanitarias sobre el terreno).

El grado en que los países cambiaron sus puntos de vista durante el Proceso de Oslo y las negociaciones en sí se refleja en lo que la convención no contiene. El tratado no prevé amplias excepciones para municiones en racimo con submuniciones que posean mecanismos de autodestrucción, que contengan un supuesto índice de fiabilidad o que sean armas de “fuego directo”. No existe un período de transición durante el cual las municiones en racimo prohibidas podrían aún ser utilizadas. Durante la mayor parte del Proceso de Oslo, éstas fueron demandas clave por parte de numerosos países, incluyendo algunas de las mayores potencias militares como el Reino Unido y Francia. Al final, estos países junto con otros acordaron que tales disposiciones eran inaceptables desde un punto de vista humanitario.

Los dos asuntos debatidos más acaloradamente fueron las definiciones y la interoperabilidad. Mientras que algunos estados pedían una prohibición sobre todo tipo de arma con submuniciones, al final los negociadores acordaron que es probable que ciertas armas que contienen submuniciones no produzcan los mismos efectos negativos que hacen que las municiones en racimo sean objetables, es decir, los efectos indiscriminados sobre amplias áreas y los riesgos que plantean las municiones sin estallar (MUSE), y que por lo tanto, estas armas no deberían ser consideradas municiones en racimo. A fin de evitar estos efectos, las armas excluidas de la prohibición deben contener una cantidad limitada de submuniciones que detecten

³⁶ CMC Aotearoa New Zealand, “Report on Activities: Dublin Conference on Cluster Munitions, 19–30 May 2008” (“Informe de actividades: Conferencia de Dublín sobre Municiones en Racimo, 19 al 30 de mayo de 2008”), julio de 2008, pág. 5, www.stopclusterbombs.org.nz.

³⁷ CMC, “CMC Briefing Paper on the Convention on Cluster Munitions” (“Documento informativo de la CMC sobre la Convención de Municiones en Racimo”), www.stopclustermunitions.org; Human Rights Watch, “Twelve Facts and Fallacies about the Convention on Cluster Munitions” (“Doce hechos y acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo”), abril de 2009, www.hrw.org; y CMC, “The Convention on Cluster Munitions – Explained” (“La Convención sobre Municiones en Racimo explicada”), www.stopclustermunitions.org.

y ataquen un “objeto que constituya un blanco único”, en vez de esparcirse sobre un área. Deben contar con otras salvaguardas relacionadas con su peso y poseer mecanismos de autodestrucción y de autodesactivación para evitar el riesgo de convertirse en MUSE.³⁸ La CMC ha mantenido que la carga de la prueba a demostrar que tales armas no funcionan ni pueden funcionar como municiones en racimo recae sobre los estados que las producen, almacenan y usan, y ha reafirmado que en el futuro tales armas deberían ser monitoreadas de cerca por organizaciones humanitarias.

Con respecto al tema polémico de la interoperabilidad, los estados acordaron insertar el nuevo Artículo 21 sobre “Relaciones con Estados no Parte de la presente Convención”, el cual fue fuertemente criticado por la CMC por estar motivado políticamente y por dejar un grado de ambigüedad sobre cómo se aplicaría la prohibición de ayudar con actos prohibidos en las operaciones militares conjuntas.³⁹ Sin embargo, el artículo también requiere que los Estados Parte desalienten el uso de municiones en racimo por parte de aquellos Estados no Parte y que los alienten a que se unan a la convención.

Los artículos de la convención sobre limpieza, asistencia a las víctimas y cooperación y asistencia internacional han sido aplaudidos no sólo por basarse en disposiciones similares del Tratado de Prohibición de Minas sino por mejorarlas. Estos artículos amplían las responsabilidades de los estados de proteger a sus poblaciones de los efectos causados por el conflicto armado. En particular, el Artículo 6 sobre asistencia a las víctimas constituye un avance pionero en la articulación de los derechos de las víctimas con las responsabilidades de los gobiernos para el logro de esos derechos.

En una gran cantidad de otras áreas importantes, la Convención sobre Municiones en Racimo mejoró las disposiciones ya establecidas en el Tratado de Prohibición de Minas, aprovechando las lecciones aprendidas luego de una década de implementación. Entre éstas se cuentan las exigencias de realizar informes de transparencia anuales, las obligaciones de brindar educación sobre reducción de riesgos, las responsabilidades especiales de los estados que en el pasado emplearon municiones en racimo (retroactividad), y el mecanismo para solicitar extensiones de los plazos.

³⁸ El Artículo 2.2(c) excluye las municiones con submuniciones si éstas contienen menos de 10 submuniciones, si cada submunición pesa más de 4 Kg., puede detectar y atacar un objeto que constituya un blanco único y está equipada con dispositivos de autodestrucción y autodesactivación electrónicos. Se cree que sólo tres armas existentes cumplen con estos criterios: SADARM, BONUS y SMArt-155. Estados Unidos almacena SADARM, pero ha puesto fin a su producción. Estados Unidos empleó SADARM en Irak, en 2003. La BONUS, con dos submuniciones, es producida por Suecia en asociación con Francia. La SMArt-155, con dos submuniciones, es producida por Alemania. Ninguna de estas armas ha sido usada en combate hasta la fecha. Los otros dos únicos países que se sabe que poseen SMArt-155 son Grecia y Suiza, mientras que Australia y el Reino Unido están en proceso de comprarlas. Se desconoce si algún otro país posee BONUS. Human Rights Watch, “Twelve Facts and Fallacies about the Convention on Cluster Munitions” (“Doce hechos y falacias acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo”), abril de 2009, www.hrw.org.

³⁹ El Artículo 21 establece que los Estados Parte “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”. Sin embargo no niega las obligaciones de un estado parte establecidas en el Artículo 1 de “nunca, y bajo ninguna circunstancia...ayudar, alentar o inducir a nadie a participar en una actividad prohibida a un Estado Parte según lo establecido en la presente Convención.”

Aunque mencionadas con menor frecuencia, otras disposiciones destacadas que se basaron en el Tratado de Prohibición de Minas incluyen el amplio alcance de aplicación que expresa la frase “bajo ninguna circunstancia”, la obligación de adoptar medidas de implementación nacional que incluyan sanciones penales, la prohibición de que alguno de los artículos esté sujeto a reservas y la prohibición de denunciar el tratado durante un conflicto armado.

Entre los elementos de la convención que atrajeron críticas y preocupaciones por parte de la CMC y de otros actores se incluyen la disposición que permite una extensión de los plazos de destrucción de reservas, la disposición que permite la retención de municiones en racimo y submuniciones para propósitos de entrenamiento y de desarrollo, y la falta de claridad acerca de si las prohibiciones incluyen el tránsito de municiones en racimo sobre el territorio de un Estado Parte, el almacenamiento por parte de otros países en el territorio del Estado Parte y las inversiones en empresas que producen municiones en racimo.

De la adopción a la firma

El camino de Dublín a Oslo, donde la convención se abrió a la firma el 3 de diciembre de 2008, no estuvo exento de desafíos. En agosto de 2008, Georgia y Rusia usaron municiones en racimo en su conflicto sobre Osetia del Sur, lo que produjo 70 víctimas civiles y creó daños socioeconómicos.⁴⁰ Protestas y editoriales en medios de comunicación de la CMC en todo el mundo condenaron este nuevo uso de municiones en racimo a tan poco tiempo de haberse adoptado la convención.

Sin embargo, este período también fue testigo de intensas actividades orientadas a garantizar que la mayor cantidad posible de países firmara la convención en Oslo. Conferencias regionales realizadas en Sofía, Bulgaria (los días 18 y 19 de septiembre), Kampala, Uganda (los días 29 y 30 de septiembre), Xieng Khouang, República Democrática Popular Lao (del 20 al 22 de octubre), Quito, Ecuador (los días 6 y 7 de noviembre) y Beirut, el Líbano (los días 11 y 12 de noviembre) ayudaron a lograr que los países se comprometieran a firmar el tratado y también sirvieron de lugar de reunión para comenzar a considerar la implementación del mismo.⁴¹ El 1° de octubre de 2008, un “*Ban Bus*” (Autobús por la prohibición) de activistas se embarcó en un viaje de ocho semanas desde los Balcanes hasta Oslo para conseguir apoyo para la prohibición de municiones en racimo en 18 países. Durante la Semana Mundial de Acción de la CMC que tuvo lugar del 27 de octubre al 2 de noviembre miembros de la CMC en 74 países realizaron una

⁴⁰ Human Rights Watch, “A Dying Practice: Use of Cluster Munitions by Russia and Georgia in August 2008” (“Una práctica moribunda: Uso de municiones en racimo por parte de Rusia y Georgia en agosto de 2008”), abril de 2009, www.hrw.org.

⁴¹ CMC, “Report from the Sofia Regional Conference on the Convention on Cluster Munitions – The Way Forward, 18–19 September 2008” (“Informe de la Conferencia Regional de Sofía acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo: un camino hacia delante, 18 y 19 de septiembre de 2008”), www.stopclustermunitions.org; CMC, “Report on the Kampala Conference on the Convention on Cluster Munitions” (“Informe de la Conferencia de Kampala acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo”), 30 de septiembre de 2008, www.stopclustermunitions.org; CMC, “Southeast Asia Regional Conference on the Convention on Cluster Munitions” (“Conferencia Regional del Sudeste Asiático acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo”) www.stopclustermunitions.org; CMC, “Quito Regional Conference on the Convention on Cluster Munitions” (“Conferencia Regional de Quito acerca de la Convención sobre municiones en Racimo”), www.stopclustermunitions.org y CMC, “Beirut Regional Conference on the Convention on Cluster Munitions” (“Conferencia Regional de Beirut acerca de la Convención sobre Municiones en Racimo”), www.stopclustermunitions.org.

campaña para lograr un resultado contundente en la firma del tratado en Oslo.⁴²

Los días 3 y 4 de diciembre de 2008, dos años después de que comenzara el Proceso de Oslo, Noruega dio la bienvenida nuevamente a Oslo a los estados para la Conferencia de Firma de la Convención sobre Municiones en Racimo. Ministros y funcionarios de alto nivel de 94 gobiernos firmaron la Convención en la Municipalidad de Oslo, aplaudidos por una delegación de la CMC compuesta por 250 activistas de 75 países. Cuatro naciones firmaron y ratificaron el tratado en el mismo momento. Otros 28 países asistieron como observadores pero no firmaron la convención; participaron en el evento histórico para indicar su preocupación por los aspectos humanitarios que plantean las municiones en racimo y muchos de ellos expresaron su esperanza de poder estar pronto en posición de unirse a la convención.⁴³

Durante la Conferencia de firma, muchos países realizaron firmes declaraciones elogiando la convención por brindar no sólo un alto nivel de protección humanitaria, sino por el modo enérgico y dinámico en que se logró. La asociación entre gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil y el trabajo directo y decidido de las víctimas de municiones en racimo, demostró nuevamente que era posible alcanzar logros humanitarios pioneros. Muchos oradores enfatizaron que a pesar de que se había logrado un importante hito, el trabajo de la convención recién comenzaba. Era necesario conseguir firmas y ratificaciones adicionales y la implementación efectiva de las disposiciones de la convención para convertir el texto en una realidad que salve vidas.

Este informe forma parte de un programa de trabajo en curso. El mismo brinda un registro detallado de los cambios en las políticas y prácticas de los estados durante el importante período en que tuvo lugar el Proceso de Oslo y ofrece un punto de partida para el futuro trabajo de monitorear la implementación de la Convención sobre Municiones en Racimo.

⁴² CMC, “Global Week of Action to Ban Cluster Bombs, 27 October – 2 November 2008” (“Semana Mundial de Acción contra las Bombas en Racimo, del 27 de octubre al 2 de noviembre de 2008”), www.stopclustermunitions.org.

⁴³ CMC, “Historic Treaty Bans Cluster Bombs and Stigmatizes Use” (“Histórico tratado prohíbe las bombas en racimo y estigmatiza su uso”), Comunicado de prensa, 4 de diciembre de 2008, www.stopclustermunitions.org; y CMC, “Convention on Cluster Munitions Signing Conference” (“Conferencia de Firma de la Convención sobre Municiones en Racimo”), www.stopclustermunitions.org.