

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA LA “CONVENCIÓN SOBRE MUNICIONES DE RACIMO”, ADOPTADA EN LA CONFERENCIA DIPLOMÁTICA DE DUBLÍN EL 30 DE MAYO DE 2008.

BOLETÍN N° 6708-10

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar en primer trámite constitucional, sin urgencia, acerca del proyecto de acuerdo aprobatorio de la “Convención sobre Municiones en Racimo”, adoptada en la Conferencia Diplomática de Dublín el 30 de mayo de 2008.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos reglamentarios correspondientes se hace constar lo siguiente:

1º) Que la idea matriz o fundamental de este proyecto de acuerdo es sancionar un tratado internacional que aprueba la “Convención sobre Municiones en Racimo”, adoptada en la Conferencia Diplomática de Dublín el 30 de mayo de 2008, y que tiene como objetivo prohibir el uso, la producción, la transferencia y el almacenamiento de las municiones en racimo y establecer un marco de cooperación y asistencia que asegurara un adecuado suministro de ayuda y rehabilitación a los sobrevivientes y a sus comunidades, la limpieza de áreas contaminadas, y la educación sobre el riesgo y la destrucción de stock de las municiones de racimo prohibidas.

2º) Que este tratado no contiene normas que requieran quórum especial para su aprobación.

3º) Que el informe financiero expresa que el Acuerdo no representa un mayor gasto fiscal pues no establece obligación expresa al respecto. Sin embargo la iniciativa implica gastos para llevar adelante las medidas tendientes a la destrucción y reemplazo de la capacidad bélica que este tipo de armamento representa en el arsenal, principalmente del Ejército, los que se atenderán con cargo a los recursos ordinarios de las instituciones de la defensa.

Del mismo modo, se considera efectuar un aporte voluntario de US\$5.000.- anuales, para atender los gastos administrativos que generará las reuniones de los Estados Parte.

Lo anterior implica que este proyecto debe ser informado por la Comisión de Hacienda.

4º) Que la Comisión aprobó el proyecto de acuerdo por la unanimidad de los Diputados presentes: señora Isabel Allende Bussi; Marcelo Díaz Díaz; Carlos Abel Jarpa Wevar, y Osvaldo Palma Flores.

5º) Que Diputado informante fue designado el H. Diputado Jorge Tarud Dacarett.

II. ANTECEDENTES GENERALES.

Se señala en el Mensaje que la Conferencia de Dublín, realizada en el marco de las reuniones del Proceso de Oslo, iniciado en febrero de 2007, tuvo como objetivo concluir un instrumento internacional jurídicamente vinculante que prohibiera el uso, la producción, la transferencia y el almacenamiento de las municiones en racimo que causen “daño inaceptable” a la población civil, y establecer un marco de cooperación y asistencia que asegurara un adecuado suministro de ayuda y rehabilitación a los sobrevivientes y a sus comunidades, la limpieza de áreas contaminadas, y la educación sobre el riesgo y la destrucción de stock de las municiones de racimo prohibidas.

El mencionado Proceso de Oslo surgió por la falta de consenso, en el ámbito de la Convención para la Prohibición de Ciertas Armas Convencionales -CAC-, en orden a negociar un instrumento jurídicamente vinculante que pudiera abordar el problema humanitario que entrañan las municiones en racimo. Chile participó en el Proceso de Oslo desde el inicio y suscribió la Convención sobre Municiones en Racimo el 3 de diciembre de 2008.

Si bien no participaron en esta Conferencia importantes productores y usuarios de estas armas (Federación de Rusia, China, India, Pakistán, Israel y EEUU), el amplio apoyo político internacional logrado por esta Convención, será un incentivo para que dichos Estados se vayan integrando a este Tratado, a semejanza de lo ocurrido con la Convención contra las Minas Antipersonal.

Para el interés nacional esta Convención es importante porque prohíbe la totalidad de las municiones de racimo, por la posición clara y coherente que tuvo Chile durante la negociación en Dublín, y por su indudable orientación humanitaria.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

La presente Convención consta de un Preámbulo y 23 artículos.

1. Preámbulo.

Los Estados Parte declaran su profunda preocupación por las graves consecuencias humanitarias que ocasionan los restos de municiones en racimo. Éstos matan o mutilan a civiles, incluidos mujeres y niños, obstruyen el desarrollo económico y social, e impactan negativamente en los esfuerzos nacionales e internacionales de construcción de la paz y asistencia humanitaria.

Se resaltan los peligros presentados por los grandes arsenales nacionales de municiones en racimo conservados para uso operacional y la necesidad de asegurar su pronta destrucción y la asistencia y no discriminación de las víctimas de municiones en racimo y de diferentes tipos de armas, incluida la atención médica, rehabilitación y apoyo psicológico, y establecimiento de los derechos que les corresponden.

Igualmente, se acoge en éste el apoyo global a la normativa internacional que prohíbe el empleo de minas antipersonal, contenida en la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción de 1997, como también la adopción del Protocolo sobre restos explosivos de guerra.

Asimismo, el Preámbulo pone de relieve la conveniencia de lograr la vinculación de todos los Estados a la Convención, y trabajar energicamente hacia la promoción de su universalización y su plena implementación.

2. Obligaciones generales y ámbito de aplicación.

Cada Estado Parte se compromete a, nunca y bajo ninguna circunstancia, emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar o transferir municiones de racimo. Esta prohibición, pese a las excepciones, abarca prácticamente todas las municiones de racimo que se usan actualmente en el mundo, pero no se aplica a las minas, al estar normadas por la Convención de Ottawa (artículo 1).

3. Definiciones.

El artículo 2 contiene las definiciones básicas y necesarias para la aplicación de la Convención, estableciendo lo que ha de entenderse *por*: “víctimas de municiones en racimo”, “munición en racimo” , “submunición explosiva”, “munición en racimo fallida”, “submunición sin estallar”, “municiones en racimo abandonadas”, “restos de municiones en racimo”, “Transferencia”, “mecanismo de autodestrucción”, “autodesactivación”, “área contaminada con municiones en racimo”, “mina”, “bombeta explosiva”, “dispositivo emisor” y “bombeta sin estallar”.

4. Almacenamiento y la destrucción de reservas.

Cada Estado Parte estará obligado a separar todas las municiones en racimo bajo su jurisdicción y control, de aquellas que se conserven para uso operacional y marcarlas para su destrucción, operación que deberá realizar en un plazo de ocho años, prorrogable hasta un máximo de cuatro años. Sin embargo, se contempla la posibilidad de retener o adquirir un número limitado de municiones en racimo y submuniciones explosivas para el desarrollo y entrenamiento en técnicas de detección, limpieza y destrucción de las mismas, o para el desarrollo de contramedidas.

5. Limpieza y destrucción de restos de municiones en racimo y educación sobre reducción de riesgos.

El artículo 4 dispone que cada Estado Parte se compromete a limpiar y destruir o asegurar la limpieza y destrucción de los restos de municiones en racimo ubicados en las áreas que se encuentren bajo la jurisdicción o control del Estado, estableciendo las maneras de efectuarla, que deberá completarse, a más tardar, en un plazo de diez años. La Convención contempla igualmente la posibilidad de solicitar prórroga cuando el Estado Parte considera que no le será posible limpiar y destruir o asegurar la limpieza o destrucción, estableciendo el procedimiento que debe seguir la solicitud.

6. Asistencia a las víctimas.

Cada Estado Parte proporcionará la 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 de las víctimas (artículo 5).

7. Cooperación y asistencia internacional.

El artículo 6 consagra el derecho que tiene cada Estado Parte de solicitar y recibir asistencia para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención, y detalla los mecanismos para solicitarla y recibirla, sea a través de las Naciones Unidas, de organizaciones o instituciones internacionales, regionales o nacionales, de organizaciones o instituciones no gubernamentales, o de manera bilateral. Asimismo, se insta a los Estados Parte a proporcionar asistencia e información relativa a diversos medios y tecnologías relacionadas con la remoción de municiones en racimo.

8. Medidas de Transparencia.

Consisten básicamente en la información amplia y detallada que cada Estado Parte se compromete a entregar al Secretario General de las Naciones Unidas tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, no más de 180 días a partir de la entrada en vigor de la presente Convención para ese Estado Parte, informes que serán actualizados anualmente.

9. Facilitación y aclaración de cumplimiento.

Los Estados Parte acuerdan consultarse y cooperar entre sí y trabajar conjuntamente para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones conforme a la presente Convención. Al respecto se establece un procedimiento que permita aclarar o resolver un aspecto relacionado con el cumplimiento de las disposiciones de esta Convención, que deberá formularse por conducto del Secretario General de Naciones Unidas.

10. Medidas de implementación a nivel nacional.

El artículo 9 trata de las medidas legales, administrativas y de otra índole que procedan, que cada Estado Parte debe adoptar para implementar la presente Convención, incluida la imposición de sanciones penales.

11. Solución de controversias.

Para solucionar las controversias que pudieran surgir entre dos o más Estados Parte en relación a la interpretación o aplicación de la presente Convención, los interesados se consultarán mutuamente a través de negociación o por algún otro medio pacífico de su elección, incluido el recurso a la Reunión de los Estados Parte y la sumisión de la controversia a la Corte Internacional de Justicia.

12. Reuniones de los Estados Parte.

Los Estados Parte se reunirán regularmente para considerar y tomar decisiones en relación a la aplicación o implementación de la presente Convención. La primera Reunión será convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor. Las reuniones subsiguientes serán convocadas anualmente por el Secretario General de las Naciones Unidas hasta la primera Conferencia de Examen.

13. Conferencias de Examen y enmiendas.

Transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la presente Convención el Secretario General de las Naciones Unidas convocará una Conferencia de Examen, para evaluar su funcionamiento y aplicación y tomar decisiones sobre las solicitudes de los Estados Parte.

Asimismo, el artículo 13 dispone que todo Estado Parte podrá, en cualquier momento después de la entrada en vigor, proponer enmiendas a la Convención, precisando el procedimiento para llevarlas a cabo y su entrada en vigor.

14. Firma, entrada en vigor y aplicación provisional.

La Convención estará abierta a la firma de todos los Estados en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, hasta su entrada en vigor; estará sujeta a la ratificación, aceptación o aprobación de los Signatarios y abierta a la adhesión de cualquier Estado que no la haya firmado, y entrará en vigor el primer día del sexto mes a partir de la fecha de depósito del trigésimo instrumento de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión (artículos 15, 16 y 17).

15. Reservas, duración y denuncias.

Esta Convención no está sujeta a reserva (artículo 19) y tendrá una duración ilimitada. El instrumento de denuncia deberá incluir una explicación completa de las razones que motivan la denuncia, la que sólo surtirá efecto seis meses después de la recepción del señalado instrumento (artículo 19).

16. Relaciones con Estados no Parte de la presente Convención.

Finalmente, se insta a los Estados Parte a alentar a los no Parte a ratificar, aceptar, aprobar o adherirse a la presente Convención, con el objetivo de lograr la vinculación de todos los Estados a la presente Convención (artículo 21).

17. Depositario y textos auténticos.

Finalmente, se establece que el Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario de la presente Convención. Además, se señala que los textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso de la presente Convención serán igualmente auténticos.

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

Durante la discusión de este proyecto de acuerdo, la Comisión contó con la participación del Director Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores, señor Claudio Troncoso; del Embajador Alfredo Labbé Villa, Director de Seguridad Internacional (DISIN), y del asesor del Ministerio de Defensa Nacional, señor Felipe Illanes Poulangeon. Estuvieron presentes también el señor Manuel Baquedano y la señora Pamela Velásquez, del Instituto de Ecología Política, organización miembro de la Coalición contra las Municiones en Racimo.

El Embajador señor Labbé señaló que el Convenio de Oslo, firmado en diciembre de 2008 constituye un gran avance en el Derecho Internacional Humanitario y es una consecuencia directa de la suscripción de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonales. Agregó que nuestro país debe sumarse a este esfuerzo internacional, y señaló la importancia de que se haya logrado un amplio consenso con el Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas y la sociedad civil. Asimismo, solicitó a la Comisión que este tratado se

apruebe lo antes posible, porque será la ratificación de la tradición jurídica y del respeto a los derechos humanos de nuestro país.

Por su parte, el asesor del Ministerio de Defensa Nacional, señor Illanes reconoció que se ha trabajado en consenso con el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en cuanto a estudiar el impacto que podría tener sobre la seguridad interna y externa de nuestro país, y sobre los costos que significará la destrucción del stock existente de bombas de racimo (249), que están en situación de vencimiento y deben ser sustituidas.

Hizo ver que un motivo de preocupación es la forma en que se sustituirá la capacidad estratégica que brinda este tipo de armas, aunque ello no tendrá un impacto negativo en la seguridad nacional.

Por su parte, el señor Ministro de Relaciones Exteriores (S), Alberto Van Klaveren Stork, en comunicación que hizo llegar a esta Comisión, mediante oficio 012889, de 25 de septiembre de 2009, señala que el Gobierno de Chile, promueve y apoya en el ámbito multilateral —ya sea universal, regional o subregional—, la consolidación y profundización del Derecho Internacional, con especial énfasis en el Derecho Internacional Humanitario y, en ese marco, aquellas iniciativas que proscriban o limiten el empleo de armas convencionales consideradas excesivamente nocivas o de efecto indiscriminado (también conocidas por la doctrina jurídica internacional como *armas inhumanas*).

Sostiene que Chile comparte la preocupación de la comunidad internacional ante la amenaza a la Seguridad Humana que generan armas convencionales como las minas antipersonal y las municiones de racimo, que producen víctimas civiles durante y después de los conflictos (en violación de *principio de distinción* entre combatientes y no-combatientes que es uno de los paradigmas centrales del Derecho Internacional Humanitario). En efecto, las submuniciones sin estallar (bombetas) que dispersan las municiones en racimo, contaminan extensas áreas en escenarios de conflicto y continúan constituyendo - en algunos países por décadas— una amenaza a las poblaciones civiles comparable a aquella de las minas terrestres antipersonal.

Afirma que en dicho contexto, las Convenciones de Ottawa y de Oslo constituyen los más modernos instrumentos multilaterales, jurídicamente vinculantes, que abordan de manera decidida, esto es, por la vía de la proscripción, la problemática de las armas convencionales de efecto indiscriminado. Chile y otros Estados de la región que apoyaron los procesos de Ottawa y de Oslo están comprometidos en la universalización de ambas Convenciones, lo que requiere la pronta entrada en vigor de la segunda.

Recuerda en su nota que con ese objetivo el Ministerio de Relaciones Exteriores organizó en colaboración con el Ministerio de Defensa la IV Conferencia Regional sobre Municiones en Racimo, que tuvo lugar en Santiago los días 14 y 15 de septiembre de 2009, y que contó con el apoyo del Reino de Noruega y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—. Como resultado de esta Conferencia se ha solicitado que Chile sea anfitrión, en abril de

2010, de la Reunión Preparatoria de la Primera Reunión de Estados Parte en la Convención de Oslo, que tendrá lugar en Laos -por ser el país más afectado del mundo- en noviembre de 2010.

Asimismo, reconoce que la pronta ratificación de la Convención de Oslo por el Congreso Nacional, permitiría a Chile estar entre los primeros 30 países signatarios que depositen sus instrumentos de ratificación ante el Secretario General de las Naciones Unidas, requisito indispensable para su entrada en vigor de acuerdo con el artículo 17 de la misma. A la fecha, 17 Estados Parte han depositado sus instrumentos de ratificación. México fue el primer país de América Latina y el Caribe en hacerlo; próximamente lo harían Nicaragua y Uruguay.

En relación íntima con el problema de las municiones en racimo y de las minas antipersonales, el Ministro se refiere al cumplimiento de las obligaciones asumidas por Chile en el marco de la Convención de Ottawa, y expresa satisfacción por el trabajo profesional y exhaustivo que la Comisión Nacional de Desminado Humanitario -CNAD— realiza desde Arica al Cabo de Hornos, bajo condiciones de aislamiento geográfico y climas extremos, mediante operaciones de enorme riesgo y complejidad, cuya organización y trabajo operativo son singularizados como un ejemplo a seguir por los Estados Parte de la Convención. Asimismo, la evaluación efectuada recientemente por el Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra -GICHD-, organismo de referencia mundial en el tema, reafirma lo anterior.

Respecto de una materia que ha preocupado mucho a esta Comisión y que dice relación con la asistencia a las víctimas, señala que la Cancillería, junto con los Ministerios de Hacienda, Planificación y Salud integran el grupo multisectorial que ha sido convocada por la CNAD y el Comité Asesor del señor Ministro de Defensa, para la redacción de un proyecto de ley que aborda de manera omnicomprendensiva la problemática de la asistencia de víctimas. Dicho cuerpo legal busca generar condiciones sistémicas y operacionales que permitan a Chile abordar todas las obligaciones generadas —en materia de asistencia a víctimas- por las convenciones de Derecho Internacional Humanitario, Derecho del Desarme y Derechos Humanos.

Finalmente, hace presente que en nuestro país el número de víctimas resultantes de accidentes originados por minas y residuos explosivos de guerra durante los últimos 40 años es de 113, de acuerdo con el catastro definitivo que se confeccionó con el apoyo de la Policía de Investigaciones de Chile. De entre estas víctimas, aquellas que corresponden a personal uniformado han recibido la asistencia prevista por la normativa y programas de salud y provisional de las Fuerzas Armadas. Las civiles han sido atendidas por otros servicios públicos. El proyecto de ley aludido en el párrafo precedente busca perfeccionar la capacidad de respuesta del Estado Chileno ante un problema humano que, afectando a un número comparativamente reducido de ciudadanos, merece toda nuestra

solidaridad.

Por su parte, el señor Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en el Informe Financiero del Proyecto de Acuerdo, señala que éste no representa un mayor gasto fiscal, toda vez que en su texto no se establece obligación expresa en tal sentido, por cuanto los gastos para implementar las medidas que la Convención establece e efectuarán con cargo a los recursos del presupuesto ordinario de las Instituciones del Ministerio de Defensa Nacional que corresponda. Asimismo, cuando hubiere gastos administrativos de las reuniones de los Estados Parte serán costeados por los mismos. En este caso, se estima efectuar un aporte voluntario hasta por un monto de US\$5.000 anuales, que será financiado con cargo al presupuesto de la Secretaría y Administración General y Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por lo señalado, más los antecedentes que podrá agregar el señor Diputado informante, la Comisión decidió por unanimidad recomendar a la Cámara de Diputados que preste su aprobación al artículo único del proyecto de acuerdo en informe, que es del siguiente tenor:

“Artículo único.- Apruébase la “Convención sobre Municiones en Racimo”, adoptada en la Conferencia de Dublín, el 30 de mayo de 2008”.

Discutido y despachado en sesión celebrada el 30 de septiembre, con asistencia de la señora Diputada Isabel Allende Bussi, y de los señores Diputados Enrique Accorsi Opazo; Marcelo Díaz Díaz; Renán Fuentealba Vildósola; Carlos Abel Jarpa Wevar; Juan Masferrer Pellizzari; Osvaldo Palma Flores, y Jorge Tarud Daccarett.

SALA DE LA COMISIÓN, a 1 de octubre de 2009.

Miguel Landeros Perkič
Abogado, Secretario de la Comisión.