

DOCUMENTOS OCASIONALES
DE LA OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME
DE LAS NACIONES UNIDAS

NO. 17, OCTUBRE DE 2009

PROMOCIÓN DE LA UNIVERSALIDAD
DE LA CONVENCIÓN SOBRE
CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES

UNODA

Oficina de Asuntos
de Desarme
de las Naciones Unidas

Proyecto conjunto de
la Oficina de Asuntos de Desarme
de las Naciones Unidas
y la Unión Europea



Naciones Unidas

UNODA

Oficina de Asuntos
de Desarme
de las Naciones Unidas

DOCUMENTO OCASIONAL DE LA UNODA
No. 17, OCTUBRE DE 2009

**PROMOCIÓN DE LA UNIVERSALIDAD
DE LA CONVENCIÓN SOBRE
CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES**

Proyecto conjunto de
la Oficina de Asuntos de Desarme
de las Naciones Unidas
y la Unión Europea



Naciones Unidas
Nueva York, 2009

Los *Documentos ocasionales de la UNODA* son una serie de publicaciones especiales que presentan, en formato editado, documentos y declaraciones realizadas durante reuniones, simposios, seminarios o talleres internacionales organizados por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas o por sus centros regionales en Lima, Lomé y Katmandú. Tratan sobre cuestiones de actualidad en el ámbito de la limitación de armamentos, el desarme y la seguridad internacional, y están dirigidos principalmente a aquellas personas que se ocupan de estas cuestiones dentro del gobierno, la sociedad civil y la comunidad académica.

Las opiniones expresadas en los *Documentos ocasionales de la UNODA* son las de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de las Naciones Unidas, de sus gobiernos ni de las instituciones u organizaciones a las que estén afiliados.

El material que aparece en los *Documentos ocasionales de la UNODA* puede reimprimirse sin permiso siempre y cuando se incluya la referencia “Reimpreso a partir de los *Documentos ocasionales de la UNODA*” y se especifique el número del *Documento ocasional* correspondiente. Asimismo, le agradeceremos que nos notifique la reimpresión a la siguiente dirección electrónica: unoda-web@un.org.

Esta publicación también está disponible en:

www.un.org/disarmament

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Copyright © Naciones Unidas, 2009
Reservados todos los derechos

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo por Sergio Duarte	v
Prólogo por Annalisa Giannella	ix
I. Introducción.	1
II. Resultado, lecciones aprendidas y el camino a seguir	3
III. Presentaciones	
<i>La Convención sobre ciertas armas convencionales</i>	7
<i>La Convención sobre ciertas armas convencionales y el derecho internacional humanitario</i>	13
<i>Protocolo II enmendado de la Convención sobre ciertas armas convencionales</i>	17
<i>Protocolo V sobre restos explosivos de guerra</i>	23
<i>Aplicación de la Convención sobre ciertas armas convencionales</i>	27
<i>Un mecanismo de cumplimiento de la Convención sobre ciertas armas convencionales y sus protocolos</i>	31
<i>La Convención sobre ciertas armas convencionales y sus protocolos: Plan de Acción y Programa de Patrocinio</i>	35
<i>Actividades encaminadas a la ratificación y la aplicación universales de la Convención sobre ciertas armas convencionales</i>	39
<i>Minas distintas de las minas antipersonal</i>	41
<i>Municiones en racimo y la Convención sobre ciertas armas convencionales</i>	43
<i>Las Naciones Unidas y las actividades relativas a las minas</i>	49
Apéndices	
<i>Lista de participantes</i>	55
<i>Siglas y acrónimos</i>	59

Prólogo por Sergio Duarte

La Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC), un tratado fundamental tanto para el derecho internacional humanitario como para el desarme, parte del principio humanitario básico de que el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir métodos o medios de guerra no es ilimitado. Este instrumento legal, que también se conoce con el nombre más oportuno, expresivo y descriptivo de la “Convención sobre armas inhumanas”, tiene como objetivo prohibir o restringir el uso de armas que afecten a la población civil de manera indiscriminada o que puedan causar lesiones superficiales o sufrimiento innecesario.

La CAC nació en medio de una creciente preocupación por el uso de armas y métodos de guerra con un impacto inhumano e indiscriminado. La Convención refleja la convicción de la comunidad internacional de que el rápido avance en la tecnología militar puede dar lugar al uso o a la aparición de armas incompatibles con la dimensión humanitaria tradicional del derecho sobre conflictos armados. Inspirada en esta convicción, la comunidad internacional ha desarrollado con éxito y bajo el auspicio de las Naciones Unidas esta Convención única, que proporciona un marco flexible y con previsión de futuro para tratar el problema de las armas que tienen un impacto humanitario inaceptable.

Sin embargo, la CAC todavía no es universal. Si bien es cierto que cuenta con la participación de las principales potencias militares del mundo, en la actualidad siguen estando escasamente representadas regiones importantes. Algunos de los Estados que todavía no han accedido tienen un importante problema con las minas y los restos explosivos de guerra, dos importantes cuestiones de carácter humanitario que trata la CAC.

En este marco, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), con el apoyo financiero de la Unión Europea, se ha comprometido a poner en práctica el Plan de Acción para promover la

universalidad de la Convención y sus protocolos anexos, adoptado por los Estados partes en la CAC en 2006. El Plan de Acción constituyó además la base de la iniciativa adoptada por la Unión Europea a través de su Acción Conjunta para promover la adhesión a la CAC, especialmente en el caso de los países en desarrollo y menos adelantados que sufren los efectos de las minas terrestres y de los restos explosivos de guerra.

Comprometer a los Estados que permanecen al margen de la CAC a través de una serie de seis seminarios regionales y subregionales es una estrategia que ha demostrado su éxito. Estos seminarios centraron su atención sobre esos Estados para recopilar toda la información necesaria para su adhesión a la Convención y sus protocolos. Cada región tenía sus propias particularidades, por lo que los seminarios se adaptaron a las situaciones y condiciones existentes en cada una de ellas. Ahora comienzan a materializarse los frutos de este trabajo, ya que el número de los Estados partes en la Convención y en sus cinco protocolos crece constantemente.

En esta publicación se proporciona un panorama general sobre esta iniciativa con dos objetivos fundamentales: servir como herramienta práctica para promover la universalidad y la estricta puesta en práctica de la Convención y sus protocolos, y proporcionar amplia información sobre la asociación creada durante la aplicación de esta iniciativa conjunta de la UE y la UNODA en el marco de la CAC.

Teniendo en cuenta que no todos estarán familiarizados con los entresijos del derecho internacional humanitario o la CAC, esta publicación no ahonda en excesivos detalles sobre el mecanismo de la Convención y sus protocolos, sino que ofrece un examen general equilibrado sobre los aspectos legales y de aplicación de la Convención y de su funcionamiento. También constituye una valiosa fuente de las lecciones aprendidas, así como una evaluación de cuál sería la mejor forma de organizar en el futuro un esfuerzo de esta magnitud.

Es de vital importancia promover el respeto y el estricto cumplimiento de las reglas generales del derecho internacional humanitario, por una parte, y de las reglas detalladas para armas específicas que originan preocupaciones humanitarias y que han sido desarrolladas e incorporadas en la CAC y sus protocolos, por la otra. Estoy convencido de que tanto esta publicación como la iniciativa que describe constituirán un útil recurso para esta noble causa.

La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas agradece el generoso apoyo financiero que ha proporcionado la Unión Europea para esta iniciativa. También quisiéramos destacar la valiosa cooperación y la asistencia recibida durante la puesta en práctica de esta iniciativa de nuestros asociados de la Unión Europea, del Comité Internacional de la Cruz Roja, del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas y del Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme.



SERGIO DUARTE

*Alto Representante de las Naciones Unidas
para Asuntos de Desarme*

Prólogo por Annalisa Giannella*

La adopción de un Plan de Acción para la universalización de la Convención de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC), de 1980, así como el Programa de Patrocinio de la Tercera Conferencia de Examen, celebrada en Ginebra en noviembre de 2006, constituyeron un importante llamamiento al que la Unión Europea estaba dispuesta a responder. En julio de 2007 se adoptó una Acción Conjunta, un instrumento típico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, con el fin de iniciar acciones y movilizar los recursos financieros necesarios.

La CAC atrajo la atención de los Estados miembros de la UE por su potencial como instrumento dinámico y capaz de responder a los avances en la tecnología armamentística, así como a los cambios en la naturaleza y la evolución de los conflictos armados. La entrada en vigor del Protocolo V sobre restos explosivos de guerra en 2006, ocho meses antes de la adopción de la Acción Conjunta por parte del Consejo, fue un buen ejemplo de este potencial. A principios de 2007 la Unión Europea lanzó una serie de medidas diplomáticas para promover la CAC entre los Estados que no se habían adherido.

Esta iniciativa de la UE es completamente coherente con nuestro enfoque general de la seguridad tal y como se establece en nuestra Estrategia de Seguridad, así como en las estrategias para las armas de destrucción en masa y para las armas pequeñas y ligeras, todas ellas adoptadas por el Consejo Europeo. Estas estrategias se basan en los principios de multilateralismo, prevención y cooperación internacional eficientes.

La Unión Europea apoya la promoción del sistema de convenciones y tratados internacionales y la total aplicación de estos instrumentos en

* Annalisa Giannella fue designada en octubre de 2003 por Javier Solana, Alto Representante de Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, como su Representante Personal para cuestiones de no proliferación.

el ámbito nacional. Para ello, ofrece apoyo a través de iniciativas diplomáticas y asistencia para fines específicos, como promover un tratado o convención en particular, así como para llegar a los Estados no adheridos.

Poco después de la adopción de la Acción Conjunta, se realizó el acto inaugural en Nueva York, que marcó el lanzamiento de esta acción en el marco del Primer Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2007. Este acto reunió a los principales promotores de la Acción Conjunta: la Presidencia de la Unión Europea, la Secretaría del Consejo y la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), con la cual la Unión Europea ha establecido una amplia y fructífera colaboración a través de nuestras actividades de apoyo a la resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Convención sobre las armas biológicas, el Instrumento internacional de localización y, por supuesto, la CAC. La UNODA fue seleccionada por los Estados miembros de la UE para que organizase y pusiese en práctica las actividades previstas por la Acción Conjunta como apoyo a la CAC.

La experiencia y los conocimientos de la UNODA han sido fundamentales para organizar los seis seminarios regionales, que comenzaron en la República Dominicana en marzo de 2008 y que nos llevaron durante 2008 a Togo, Kazajstán, Marruecos y Nepal, con un destacable esfuerzo por compartir conocimientos y experiencias sobre la CAC en América Latina y el Caribe, África occidental y meridional, el Cuerno de África, la región de los Grandes Lagos y Sudáfrica, Asia central, Oriente Medio y el Mediterráneo, así como en Asia meridional y oriental y las islas del Pacífico. Debemos reconocer el apoyo prestado por cada uno de los países anfitriones y el esfuerzo organizativo realizado por los Centros Regionales de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en Lima, Lomé y Katmandú. La Presidencia local de la UE participó en todos los seminarios regionales, lo que garantizó su visibilidad en todos ellos.

La Unión Europea también agradece el apoyo prestado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS), que contribuyeron al éxito de estos seminarios. Además, también quiere darle las gracias a todos los Estados partes en la CAC que participaron en los seminarios por compartir su experiencia práctica y sus opiniones sobre la CAC con Estados no adheridos en cada una de las regiones objetivo.

La serie de seminarios sirvió para identificar áreas que planteaban dificultades específicas para los Estados no adheridos a la Convención y para eliminar los equívocos que persistían en torno a la CAC. Entre las cuestiones planteadas durante los debates proactivos estaban incluidas la falta de información sobre la CAC, el compromiso con la paz y la seguridad, la falta de recursos humanos y materiales para poner en marcha el proceso de ratificación, el papel fundamental que desempeña el ejército en cuanto al alcance y la información sobre las obligaciones contraídas en virtud de la CAC y el equilibrio entre las preocupaciones militares y humanitarias.

Las lecciones aprendidas en estos seminarios regionales constituyen la esencia de esta publicación, que ha sido financiada por la Acción Conjunta y que tiene como objetivo continuar avanzando a partir de los resultados de los seminarios, así como servir de referencia para los Estados que desean iniciar el proceso de ratificación de la CAC. A este respecto, resulta especialmente relevante el paquete de ratificación elaborado por el CICR.

Durante los seminarios, muchos participantes anunciaron su intención de informar a sus gobiernos y parlamentos favorablemente acerca de la relevancia de la CAC y de iniciar el proceso de adhesión. En septiembre de 2008, Jamaica ratificó la CAC y todos sus protocolos anexos. Los seminarios han ayudado a preparar el camino para la ratificación y a potenciar las redes regionales a través del compromiso de las organizaciones regionales.

Por último, la Acción Conjunta también ha servido para canalizar una importante contribución de la UE al Programa de Patrocinio, que ha financiado la participación en calidad de observadores en algunas de las reuniones de la CAC celebradas en Ginebra de muchos de los que asistieron a los seminarios regionales. También en este caso, el objetivo de la Unión Europea era alentar a los países a adherirse a la Convención.

La Unión Europea espera haber contribuido al Plan de Acción para la universalización de la CAC acordado por los Estados partes durante la Tercera Conferencia de Examen de la CAC.



ANNALISA GIANNELLA

I. Introducción

EN OCTUBRE DE 2007, durante el sexagésimo segundo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se presentó ante el Primer Comité en Nueva York un proyecto conjunto de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) y de la Unión Europea (UE) para promover la universalidad y la aplicación de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC). La UNODA, con el apoyo financiero de la UE y en colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, organizó una serie de seis seminarios regionales y subregionales en el transcurso de 2008. Los seminarios se celebraron en: i) América Latina y el Caribe; ii) África occidental y oriental; iii) la región de los Grandes Lagos y África meridional; iv) Asia central; v) Oriente Medio y el Mediterráneo, y vi) Asia meridional, sudoriental y el Pacífico, y contaron con la participación de un total de 69 Estados.

La UNODA publica este *Documento ocasional* con el objetivo de compartir sus conocimientos y de seguir estimulando el debate sobre la universalización de la CAC. Esta publicación contiene información sobre los seis seminarios regionales, que se celebraron en todo el mundo, y acerca de lo necesario para adherirse y para poner en práctica la CAC y sus diversos protocolos a escala nacional. Además, en ella se comenta la relación entre la CAC y otros tratados de desarme y humanitarios relativos a las municiones en racimo y las minas terrestres. El proyecto conjunto destaca el compromiso de las Naciones Unidas y de la UE para promover la paz y la seguridad en el mundo a través de la universalización de las normas internacionales de desarme y humanitarias.

II. Resultado, lecciones aprendidas y el camino a seguir

Evaluación general

EL PROYECTO CONJUNTO UNODA-UE para promover la universalidad de la CAC y sus protocolos se plasmó en una serie de seis seminarios regionales y subregionales, que se celebraron con éxito y recibieron comentarios positivos de sus participantes. En estos seminarios participaron un total de 69 Estados, la mayoría de los cuales no estaban adheridos a la CAC, así como cinco organizaciones regionales.

El proyecto del seminario cumplió sus principales objetivos y ofreció un enfoque regional/subregional con un impacto cuantificable. Este esfuerzo conjunto dio lugar a un aumento de los adherentes a la CAC, ya que seis Estados se adhirieron posteriormente a la Convención. Además, varios países participantes declararon su intención de adherirse, y de hecho algunos ya habían iniciado sus procesos nacionales. Los seminarios también “mostraron el camino” para que más Estados consideren e inicien próximamente su adhesión. Asimismo, varios Estados partes en la CAC ratificaron o declararon su intención de ratificar los protocolos adicionales, en particular el Protocolo V.

Los seminarios lograron promover un mayor conocimiento de la Convención y de sus objetivos humanitarios y de desarme informando a los participantes sobre las principales disposiciones, los protocolos y cómo funciona su mecanismo. Además, aumentaron la concientización y el interés de los participantes acerca del derecho internacional humanitario, en general, y la CAC y sus protocolos, en particular. Por último, también ayudaron a comprender mejor las particularidades de cada región y los retos que afrontan los Estados y sus necesidades de asistencia.

Experiencias y lecciones aprendidas

Para promover la adhesión a la CAC era fundamental disponer de información precisa y actualizada sobre la Convención, así como celebrar

actividades en el marco de la Convención y de los procesos nacionales de adhesión y aplicación. Con este fin, los asociados principales¹ compartieron sinérgicamente su experiencia y conocimientos con los países participantes a través de presentaciones de información y debates. También se proporcionó amplia información sobre la Convención y sus procesos diplomáticos y legales afines a través de documentos, como las principales decisiones de las Conferencias de la CAC, el paquete de ratificación/adhesión² y el sitio web de la CAC.

En cada seminario, las presentaciones y el intercambio de información dieron lugar a debates sustantivos. Los marcos menos formales de los seminarios y la participación de Estados no adheridos a la Convención, como asistentes u oradores, también ayudaron a que se mantuvieran diálogos abiertos y fructíferos.

Además, los Estados partes de estas regiones compartieron sus conocimientos sobre el instrumento, sobre las experiencias nacionales en cuanto a la ratificación/adhesión al tratado y sobre las legislaciones nacionales y el proceso de ratificación y aplicación, una información que resultó de enorme interés.

Antes de cada seminario regional, se distribuyó un cuestionario entre los participantes designados por los Estados que versaba sobre la situación de adhesión de sus países. Este cuestionario resultó ser una herramienta eficaz en dos sentidos: preparó mejor a los asistentes para participar de forma productiva en los seminarios y ayudó a los oradores a adaptar sus presentaciones a las necesidades específicas de cada región o subregión.

Al final de cada seminario, se creó una red regional de puntos de contacto para: *a)* mantener un flujo de información y comunicación constante entre los Estados participantes y los principales organizadores, y *b)* realizar un seguimiento de los resultados de los seminarios.

Por último, gracias a la mejor coordinación entre los principales organizadores, la asociación formada entre las entidades de las Naciones Unidas, incluidos los tres centros regionales de Lima, Lomé y Katmandú,

¹ Los asociados principales son: la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas.

² El paquete de ratificación del CICR puede consultarse en <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JR4W> (último acceso: 12 de julio de 2009).

y otras organizaciones internacionales y regionales creó la sinergia necesaria para poner en práctica el proyecto conjunto de forma eficaz. Esta asociación aumentó la confianza entre los Estados participantes y ayudó a promover la universalización de la Convención.

A pesar de los éxitos en la aplicación, existen áreas que podrían haberse mejorado o realizado de forma distinta. Dado que éste es un proyecto colaborativo, son necesarios una gran coordinación y ajustes antes y durante su aplicación. Preferiblemente, debe consultarse a la entidad ejecutora respecto a los detalles de esta Acción Conjunta antes de que ésta sea finalizada. Además, las disposiciones relativas a la ejecución deben formularse de forma genérica y flexible. Todos los asociados en la aplicación deben estar completamente comprometidos en el desarrollo de un plan de ejecución detallado que incluya una estrategia de extensión global. Para difundir la información relativa al tratado, tanto respecto a sus disposiciones como a la adhesión, debe realizarse un mayor esfuerzo para adaptar las distintas situaciones y las necesidades de cada subregión. Debido a la complejidad del proyecto, para cualquier iniciativa futura de este tipo es indispensable contar con un coordinador o jefe de proyecto específico, apoyado por un secretario administrativo. Lo ideal sería que se invitase a dos participantes de cada país, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores y otro del Ministerio o Departamento de Defensa o de los órganos legislativos.

El camino a seguir

Los seminarios regionales también sirvieron para identificar áreas en las que eran necesarios mayores esfuerzos para conseguir universalizar la CAC y sus protocolos. Éstas incluyen la necesidad de: *a)* seguir promoviendo la concientización sobre la importancia y el impacto de la CAC y sus protocolos, especialmente entre los dirigentes políticos de alto nivel de los distintos países; *b)* prestar asistencia para la adhesión y creación de capacidades en algunos países que no son parte en la CAC, muchos de los cuales están afectados por las minas terrestres y/o los restos explosivos de guerra, y *c)* que los Estados partes, las organizaciones internacionales y regionales relevantes, la sociedad civil y otros participantes aúnen esfuerzos para promover la universalidad de la CAC y sus protocolos.

Dado que la Convención resulta complicada en cuanto a su esencia y procesos, parece poco realista esperar un cambio inmediato y conside-

able en su composición como resultado de los seminarios regionales. Sin embargo, estos seminarios han servido como un buen punto de partida para mantener un proceso sostenible de cara a universalizar la Convención y alcanzar sus objetivos humanitarios y de desarme. Sería recomendable iniciar lo antes posible actividades de seguimiento para aprovechar mejor el impulso generado por los seminarios regionales. Por otra parte, para los asociados principales del proyecto de seminarios, como las Naciones Unidas (incluidos sus centros regionales de paz y desarme en Lima, Lomé y Katmandú), la UE y el CICR, resultaría beneficioso colaborar con las organizaciones regionales y la sociedad civil a escala mundial, regional y nacional para poner en práctica medidas de seguimiento coordinadas.

Los esfuerzos de promoción deberían centrarse en los Estados no adheridos a la Convención que pertenezcan a las siguientes categorías: Estados signatarios, Estados que hayan declarado su intención/interés en adherirse y Estados que estén afectados por las minas terrestres y los restos explosivos de guerra. El seguimiento debería incluir también la promoción de la adhesión/ratificación por los Estados partes en la CAC de los protocolos de los que todavía no sean parte.

Se han identificado diversas actividades de seguimiento específicas para promover la adhesión o ratificación de la CAC como: *a)* organizar más talleres nacionales o pequeños talleres regionales diseñados para países con situaciones o necesidades similares; *b)* solicitar a las Naciones Unidas, la UE y sus Estados miembros que presionen a los Estados que todavía no sean parte en la Convención a alto nivel político; *c)* utilizar los mecanismos de coordinación humanitaria existentes, como los comités nacionales de derecho internacional humanitario; *d)* ofrecer, cuando se solicite, asistencia legal y técnica a los Estados que la necesiten, y *e)* compartir las experiencias nacionales en cuanto a la ratificación y la aplicación, así como las lecciones aprendidas por los Estados partes en la CAC, con el fin de persuadir a los Estados que todavía no son parte. Además, se recomendó que el CICR considerase lo siguiente: *i)* adaptar su paquete de ratificación/adhesión a la CAC a los distintos ordenamientos jurídicos, y *ii)* traducirlo a distintos idiomas cuando sea necesario. También se prevé que las oficinas regionales y nacionales de las Naciones Unidas, la UE y el CICR desempeñen un papel más importante en ciertas actividades de seguimiento.

III. Presentaciones

La Convención sobre ciertas armas convencionales

LA CAC es el producto de las actividades legislativas realizadas a escala internacional en el decenio de 1970, que dieron lugar a un desarrollo considerable del derecho internacional humanitario. Surgió como resultado del esfuerzo conjunto de la comunidad internacional por reflejar la creciente concientización sobre el hecho de que los rápidos avances en la tecnología militar habían dado lugar al desarrollo de armas que no siempre eran compatibles con las cuestiones humanitarias que tradicionalmente habían constituido el derecho internacional humanitario.

La Convención se negoció durante la Conferencia Especial de las Naciones Unidas sobre la CAC, que se convocó en virtud de la resolución 32/152 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Conferencia se reunió en dos sesiones en Ginebra, entre el 10 y el 28 de septiembre de 1979 y entre el 15 de septiembre y el 10 de octubre de 1980, y el 10 de octubre de 1980 adoptó la CAC y sus Protocolos I, II y III. La Convención se abrió a la firma en Nueva York por un período de 12 meses a partir del 10 de abril de 1981 y entró en vigor junto con sus tres primeros protocolos el 2 de diciembre de 1983, seis meses después de que fuera depositado ante el Secretario General de las Naciones Unidas el duodécimo instrumento de ratificación.

La CAC incorpora y se basa en principios humanitarios básicos, como la protección de los civiles contra los efectos de las hostilidades o el principio de que el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir métodos y medios de guerra no es ilimitado. Esta Convención tiene como finalidad regular o prohibir por motivos humanitarios las armas que no distinguen entre la población civil y la militar, así como las que causen lesiones superficiales o sufrimiento innecesario. Aunque contiene las disposiciones habituales de los tratados sobre desarme y control de armas, como prohibición de armas y disposiciones relativas a la transferencia, esta Convención constituye fundamentalmente un importante instrumento

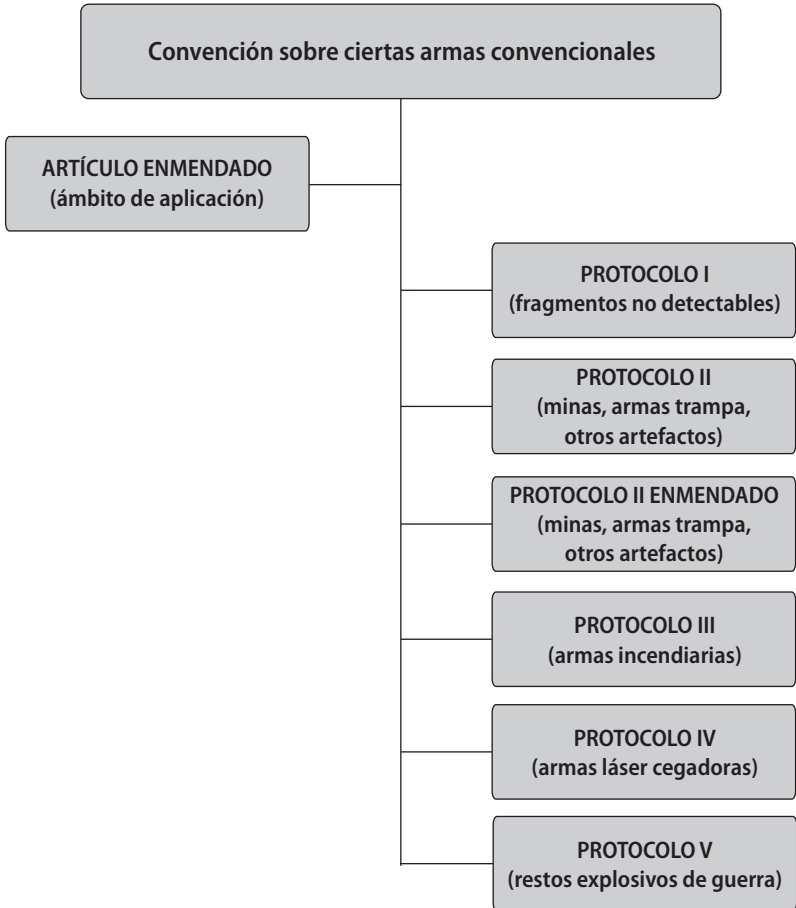
de derecho internacional humanitario y se centra en las prohibiciones o restricciones al uso de armas que se consideren inhumanas. Los protocolos de la CAC no sólo reflejan normas consuetudinarias sino que también dan lugar a la creación de un derecho internacional consuetudinario, tal y como sucede con el Protocolo IV sobre armas láser cegadoras.

La CAC tiene una estructura flexible y característica: está constituida por la Convención principal (marco) y los protocolos anexos a ésta (véase la figura 1). La Convención principal no contiene prohibiciones ni restricciones al uso de cualquier arma en particular, sino que se limita a crear el marco legal en el que operan los protocolos. Así, incluye, entre otras, las típicas cláusulas finales de cualquier tratado internacional, como disposiciones relativas a la firma, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, y sobre la entrada en vigor de la CAC y sus protocolos, sobre la revisión del funcionamiento y estado de la CAC y sobre la identificación del Secretario General de las Naciones Unidas como su depositario. Estas disposiciones son aplicables a todos los protocolos y no se repiten en ellos.

Las prohibiciones y restricciones al uso de armas específicas se incluyen en los protocolos anexos a la Convención. Estos protocolos son: el Protocolo I, sobre fragmentos no detectables; el Protocolo II, sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II enmendado)¹; el Protocolo III, sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias; el Protocolo IV, sobre armas láser cegadoras, y el Protocolo V, sobre restos explosivos de guerra.

Las disposiciones de la CAC y sus protocolos son menos estrictas que las disposiciones de otros tratados similares, y a menudo contienen unas mínimas obligaciones relativas a la aplicación. Por ejemplo, con muy pocas excepciones, los protocolos no incluyen plazos para la aplicación de las obligaciones en ellos establecidas. También se utilizan frases que expresan una condición, como “tan pronto como sea factible” o “tan pronto como sea posible”. A menudo se dice que el hecho de que las dis-

¹ Aunque, desde el punto de vista legal, el Protocolo II sigue en vigor, en la actualidad no tiene mucho sentido porque no impidió la crisis humanitaria del decenio de 1990 asociada al uso de minas, especialmente minas terrestres antipersonales, y fue sustituido con la adopción del Protocolo II enmendado y de la Convención de Ottawa sobre minas terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas).

Figura 1. Estructura de la Convención y de los protocolos

posiciones sean tan poco estrictas es consecuencia del proceso de toma de decisiones en el marco de la CAC. Aunque esto no es un requisito legal en virtud de la Convención, sus protocolos y sus respectivos reglamentos, durante sus deliberaciones y negociaciones relativas a la Convención y los protocolos anexas, las Altas Partes Contratantes han buscado continuamente el consenso y no han tomado ninguna decisión mediante votación. Resulta evidente que este proceso de toma de decisiones basado en el consenso limita el resultado final de las negociaciones y que, en ocasiones, incluso evita que llegue a iniciarse siquiera. Sin embargo, se considera

que el consenso es uno de los principales motivos para la participación en la Convención y sus protocolos por parte de las principales potencias militares, lo cual no suele suceder en tratados similares.

La CAC y sus protocolos aplican distintos regímenes en relación con el tratado. Imponen prohibiciones o regulan el uso de determinadas armas. Además, aparte de establecer normas jurídicamente vinculantes para sus Estados partes, la CAC utiliza otras herramientas, como las mejores prácticas (el anexo técnico del Protocolo V) o decisiones políticas (el establecimiento de un mecanismo de cumplimiento aplicable a la CAC y sus protocolos, el Programa de Patrocinio acordado durante la Tercera Conferencia de Examen, el mecanismo de aplicación del Protocolo V, etc.).

Para convertirse en parte en la Convención, un Estado debe consentir quedar vinculado por lo menos a dos de sus protocolos. Este requisito hace que la CAC sea un tratado muy flexible, ya que un Estado puede demorar su adhesión a un protocolo específico y aun así ser parte en la Convención y en los restantes protocolos. Por otro lado, también complica su aplicación, especialmente a escala internacional, ya que da lugar al establecimiento de diversos regímenes legales. Así, una vez en vigor, cada uno de los protocolos comienza su propia “vida” y crea su propia composición y régimen legal. Juntos, los Estados partes en todos los protocolos forman la composición de la Convención. Por este motivo, la Convención y cada uno de sus protocolos tienen una composición distinta. Durante la Segunda Conferencia de Examen de las Altas Partes Contratantes en la CAC, en 2006, se dio un importante paso hacia la sincronización de estos regímenes gracias a la adopción de un Plan de Acción para promover la universalidad de la Convención, en virtud del cual las partes se comprometieron, entre otras cosas, a revisar detenidamente su participación en la CAC y sus protocolos anexos con el fin de considerar la aceptación, tan pronto como pudieran, de los protocolos y de la enmienda al artículo 1 de la CAC que todavía no hubieran ratificado o a los que no se hubieran adherido de cualquier otro modo (acción No. 1).

Tal y como era la intención de sus negociadores, la estructura especial de la CAC hace que ésta sea un tratado orientado al futuro y abierto, que contempla la posibilidad de que en cualquier momento los Estados partes decidan afrontar el reto humanitario planteado por un arma todavía no cubierta en los protocolos existentes y negociar y adoptar un nuevo protocolo para la CAC. Por ejemplo, la preocupación en torno a las armas láser cegadoras y su potencial impacto humanitario dio lugar a un

caso único en la historia de control de armas cuando un nuevo sistema armamentístico que no había llegado a usarse en un conflicto armado fue prohibido mediante la adopción del Protocolo IV, en 1995. Del mismo modo, las crisis humanitarias causadas por los restos explosivos de guerra ocasionaron la redacción y adopción del Protocolo V, en 2003. Aunque las actividades legislativas en virtud de la CAC no siempre han tenido éxito (las negociaciones sobre un nuevo protocolo relativo al impacto humanitario de las minas distintas de las minas antipersonal todavía no han fructificado en la adopción de un nuevo protocolo), simplemente el hecho de que exista un foro donde debatir y analizar el posible daño a la población civil causado por un arma hace que esta Convención sea una útil herramienta práctica en el marco actual del derecho internacional humanitario.

Al igual que la mayoría de los tratados sobre derecho internacional humanitario, en un primer momento esta Convención sólo se aplicó a los conflictos armados internacionales. Teniendo en cuenta que en la actualidad la mayoría de los conflictos importantes son de carácter interno, los Estados partes en la CAC decidieron enmendar en 2001 el artículo 1 de la Convención para modificar su ámbito de aplicación, tal y como se había hecho cinco años antes para enmendar el Protocolo II. Como consecuencia de ello, en la actualidad la CAC y sus protocolos son aplicables a todos los conflictos armados, incluidos los que no son de carácter internacional. Sin embargo, esta ampliación del ámbito de aplicación no se aplica automáticamente a los futuros protocolos, sino que éstos pueden aplicar, excluir o modificar el ámbito de su aplicación en relación con el artículo 1 de la CAC.

La CAC y dos de sus protocolos, el Protocolo II enmendado y el Protocolo V, tienen sus propios procesos de aplicación que funcionan de manera paralela.

Los Estados partes en la CAC deben reunirse anualmente en una reunión de Estados partes para examinar la situación y el funcionamiento de la Convención y sus protocolos, así como para evaluar el trabajo realizado por el Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG), que se creó en 2001. También deciden sobre el mandato del GEG, que puede ser negociar un protocolo nuevo o estudiar un problema o arma específicos, así como sobre el número de sesiones que puede necesitar cada año para cumplir su mandato.

El Protocolo II enmendado tiene su propia estructura de aplicación, que consiste en la celebración de conferencias anuales. Sus Estados partes también pueden crear un Grupo de Expertos para evaluar su aplicación o un problema específico². Los Estados partes en el Protocolo V también han creado un mecanismo de aplicación para el protocolo que consiste en conferencias anuales y reuniones de expertos para debatir problemas específicos de la aplicación del protocolo, como la eliminación de los restos explosivos de guerra o la asistencia a las víctimas. Los debates de las reuniones de expertos son moderados por coordinadores, quienes posteriormente informan a las conferencias anuales.

La CAC todavía no es universal, si bien el número de integrantes aumenta constantemente. Para impulsar su composición y aumentar la participación en el proceso de la CAC, los Estados partes acordaron definir la adhesión a la Convención y sus protocolos como un elemento de gran prioridad y adoptaron en 2006 el Plan de Acción para promover la universalización de la CAC y sus protocolos.

² Este grupo se creó durante la Primera y Segunda Conferencias Anuales. En 2008, en la Décima Conferencia Anual se volvió a crear el grupo con el mandato de evaluar el estado y el funcionamiento del protocolo, así como de analizar el problema de los dispositivos explosivos improvisados.

La Convención sobre ciertas armas convencionales y el derecho internacional humanitario

LA CAC prohíbe o restringe el uso de determinadas armas convencionales. Estas prohibiciones o restricciones se basan en determinadas normas del derecho internacional humanitario que son normas del tratado, aplicables sólo a los Estados que son parte en el tratado, o el derecho consuetudinario, aplicable a todos los Estados, al surgir de la práctica del Estado. En el marco de estos ordenamientos jurídicos existen normas generales para el desarrollo de hostilidades y normas relativas a armas específicas.

El derecho internacional humanitario se basa en antiguas prácticas para la conducción de la guerra y en la protección de los civiles y de todo aquel que está “fuera de combate”. Sin embargo, la codificación de las cuestiones de guerra comenzó a mediados del siglo XIX con la Declaración de San Petersburgo en 1868, que se acepta generalmente como el primer acuerdo que prohibió el uso de un arma específica para la guerra. Esta declaración prohibía el uso de cualquier proyectil de menos de 400g que explotase o utilizase sustancias inflamables porque estas armas podrían aumentar innecesariamente el sufrimiento de personas consideradas “fuera de combate” o dar lugar de manera inevitable a su muerte.

En 1899 y 1907 se celebraron en La Haya dos conferencias sobre cuestiones relativas a las armas y otros aspectos relacionados con el desarrollo de hostilidades. La norma general que se estableció y codificó es que los derechos y obligaciones de los beligerantes durante la realización de operaciones militares y los medios de dañar al enemigo son limitados. La Conferencia de 1899 adoptó una declaración que prohibía la utilización de armas que se expandiesen o deformasen fácilmente en el cuerpo humano (balas dum-dum) y otra que prohibía el uso de proyectiles cuyo único fin fuera difundir gases asfixiantes, lo que más adelante dio lugar a la adopción del Protocolo de Ginebra en 1925.

Los Convenios de Ginebra de 1949 tenían como finalidad proteger a las personas frente a los efectos de los conflictos armados y garantizar el respeto y la protección de las personas que no participasen en actos hostiles. Sin embargo, hasta la aparición de los protocolos adicionales a los

Convenios de Ginebra de 1977 no se introdujo el concepto de desarrollo de hostilidades. Aunque ni los Convenios de Ginebra ni los protocolos adicionales incluyen normas sobre armas específicas, el Protocolo I adicional contiene normas generales sobre el desarrollo de hostilidades que tienen una aplicación específica respecto a las armas, como la distinción, la proporcionalidad, las precauciones y la prohibición de ataques indiscriminados. Estos principios subyacen a las prohibiciones y restricciones de las armas mencionadas en la CAC.

El principio general de que el derecho de las partes en un conflicto armado a seleccionar métodos o medios de guerra no es ilimitado, por ejemplo, se encuentra en el artículo 35 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra. Este lenguaje se refleja en el tercer párrafo del preámbulo a la CAC.

En lo que respecta a la prohibición del uso de armas que causan lesiones superficiales o sufrimientos innecesarios, el artículo 35 del Protocolo I adicional afirma que no se permiten las armas que causen a los participantes en el conflicto lesiones mayores de lo necesario para alcanzar los objetivos militares. Además, se prohíbe usar “métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de las que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”. Estas dos normas también se ven reflejadas en el preámbulo de la CAC.

El artículo 36 del Protocolo I adicional obliga a los Estados a evaluar la legalidad de las nuevas armas y medios o métodos de guerra durante el estudio, el desarrollo, la adquisición o la adopción de armas nuevas, así como a determinar si su utilización está prohibida por este protocolo o por cualquier otra norma de derecho internacional humanitario.

La norma de distinción establece que las partes en un conflicto deberán diferenciar en todo momento entre la población civil y los combatientes, así como entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares y, en consecuencia, dirigir sus operaciones exclusivamente contra objetivos militares. Esta norma se refiere a las personas y requiere que se distinga entre civiles y combatientes, entre personas que no participen directamente en las hostilidades y personas que sí lo hagan, pero también entre bienes materiales, distinguiendo entre los civiles y los militares¹.

¹ Véase el Protocolo de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 41.

La proporcionalidad se refiere al equilibrio entre la pérdida incidental de vidas civiles y los daños previstos, por una parte, y las ventajas militares directas y concretas previstas, por la otra. El Protocolo I adicional afirma que se considera indiscriminado y, por consiguiente, queda prohibido “un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”². El artículo también afirma que si una acción no tiene un objetivo militar específico, o utiliza un método o medio de combate que no pueda dirigirse contra un objetivo militar específico y cuyos efectos no puedan limitarse, estará prohibida.

El artículo 57 del Protocolo I adicional afirma que “las operaciones militares se realizarán con un cuidado constante de preservar a la población civil, a las personas civiles y a los bienes de carácter civil” y que la población civil y las personas civiles individuales deberán estar protegidas de forma general frente a los peligros asociados a las operaciones militares. Esta norma queda reflejada en el segundo párrafo del preámbulo de la CAC. El artículo requiere a los Estados “tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar o, al menos, reducir todo lo posible el número de muertos y de heridos que pudieran causar incidentalmente entre la población civil, así como los daños a los bienes de carácter civil”³. El artículo continúa solicitándoles a los Estados “abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista”⁴.

El artículo 85 del Protocolo I adicional se refiere a infracciones graves que hagan “objeto de ataque a la población civil o a personas civiles” y que lancen “un ataque indiscriminado que afecte a la población

² Véase el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 51 5) b).

³ Véase el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 57 2) a) ii).

⁴ Véase el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), art. 57 2) a) iii).

civil o a bienes de carácter civil a sabiendas de que tal ataque causará muertos o heridos entre la población civil o daños a bienes de carácter civil que sean excesivos”, lo que las convertiría en crímenes de guerra.

Por consiguiente, estas normas de derecho internacional humanitario constituyen el núcleo de la CAC y su incumplimiento debería recogerse en la legislación nacional relativa a la aplicación de la Convención, así como en la relativa a la aplicación legal del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra.

Protocolo II enmendado a la Convención sobre ciertas armas convencionales

EL PROTOCOLO II A LA CAC sobre minas, armas trampa y otros artefactos se negoció y adoptó en el marco de la Convención en 1980. La Primera Conferencia de Examen de Estados Partes en la CAC enmendó el Protocolo II el 3 de mayo de 1996. Entró en vigor el 3 de diciembre de 1998 y cuenta en la actualidad con 92 Estados partes. El Protocolo enmendado constituye uno de los instrumentos legales en los que se basa el marco legal de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas¹. Su anexo técnico contiene especificaciones sobre el registro, la detectabilidad, la autodestrucción y la autodesactivación, así como acerca de la señalización internacional de campos de minas y áreas minadas. Se aplica a situaciones de conflicto armado internacional y no internacional, lo que significa que sus normas son aplicables también a las partes en un conflicto al margen de los Estados.

Las minas se definen como municiones “colocadas bajo o cerca del suelo o de cualquier otra área superficial y que están diseñadas para explotar ante la presencia, proximidad o contacto de una persona o un vehículo”². Por consiguiente, este protocolo se aplica tanto a las minas antipersonal como a las minas antivehículo pese a que en el Protocolo se haga referencia a estas últimas como “minas distintas de las minas antipersonal”.

Las disposiciones relativas a las minas dependen de la naturaleza de éstas (antipersonal o antivehículo), pero también de la forma en que se utilicen. Las minas pueden colocarse directamente o lanzarse mediante artillería, misiles, cohetes o aviones, en cuyo caso se conocen como minas de colocación remota.

¹ Véase *Mine Action and Effective Coordination: The United Nations Inter-Agency Policy*, 2005. Esta política fue aprobada por los jefes del Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas el 6 de junio de 2005.

² Protocolo sobre prohibiciones o restricciones a la utilización de minas, armas trampa y otros artefactos, art. 2 1) del Protocolo II.

Uno de los principios básicos del Protocolo se refiere a las responsabilidades de los usuarios de las minas, esto es, las obligaciones generales de registrar el uso de minas; su remoción, eliminación o destrucción, y su mantenimiento de conformidad con el Protocolo.

En lo que respecta a las minas antipersonal, los Estados partes solamente pueden utilizar minas detectables de conformidad con las normas establecidas en el anexo técnico. Las minas antipersonal que se coloquen en forma directa, por ejemplo, manualmente, deben diseñarse de manera que se autodestruyan tras un período de tiempo, siguiendo igualmente determinadas normas. Sin embargo, un Estado parte podría quedar exento de esta obligación si las áreas minadas se marcan en todo su perímetro, se vallan y se supervisan, o si se recogen las minas de las áreas minadas antes de abandonar la zona. En principio, está prohibido usar minas antipersonales emplazadas a distancia, con la excepción de aquellas cuyo uso se registre y que incorporen funciones de autodestrucción y autodesactivación.

El Protocolo II enmendado es mucho menos restrictivo en lo que respecta al uso de minas distintas de las minas antipersonal que respecto a las minas antipersonal. No existe una restricción clara del uso de minas antivehículo colocadas directamente o emplazadas a distancia; aunque en principio están prohibidas, sí se permite su uso si se registra éste.

Las armas trampa se definen en el protocolo como “cualquier artefacto o material que esté diseñado, construido o adaptado para matar o producir lesiones, y que funcione de manera inesperada cuando una persona manipule o se aproxime a un objeto aparentemente inofensivo o realice una acción aparentemente segura”³. Se establece un número considerable de situaciones en las que se prohíben las armas trampa, como, por ejemplo, cuando se fijan o asocian a:

- Emblemas y signos reconocidos;
- Personas enfermas, heridas o muertas, así como a animales o sus caparazones;
- Instalaciones médicas, equipos, suministros o medios de transporte;

³ Protocolo sobre prohibiciones o restricciones a la utilización de minas, armas trampa y otros artefactos, art. 2 4) del Protocolo II.

- Juguetes para niños u otros objetos diseñados para su uso; y
- Monumentos históricos y lugares de patrimonio cultural o espiritual⁴.

Con “otros artefactos”, el protocolo se refiere a municiones y dispositivos, incluidos los dispositivos explosivos improvisados, colocados manualmente y diseñados para matar, ocasionar lesiones o causar daños y que se activen manualmente, mediante control remoto o automáticamente una vez transcurrido un tiempo. No se establece ninguna obligación específica respecto a su uso, con la excepción de la obligación general del usuario de registrar su utilización y de garantizar su retirada o, en caso contrario, su mantenimiento de conformidad con el protocolo.

El protocolo contiene disposiciones que restringen o prohíben la transferencia de armas dentro de este marco, ya que no deberán transferirse las armas cuya utilización esté prohibida. Asimismo, se prohíben las transferencias tanto a agentes no estatales como a Estados que no sean parte, a no ser que estos últimos acepten utilizarlas de conformidad con el protocolo.

El artículo 9 es muy claro respecto a la obligación de los usuarios de minas, armas trampa y otros dispositivos de registrar la información sobre su uso, así como sobre los campos y áreas minados. La información que debe registrarse incluye la ubicación (por ejemplo, mediante coordenadas), mapas y diagramas, tipos de armas utilizadas, sus números y cualquier otra información técnica. Los Estados tienen la obligación de conservar estos registros y de utilizar esta información para proteger a la población civil, por ejemplo, transmitiéndole esta información a las Naciones Unidas con el fin de facilitar su protección, pero también a otras partes cuando el Estado ya no controle el territorio donde se hayan utilizado las minas, armas trampa u otros artefactos.

El artículo 10 se refiere a la obligación general de limpiar, retirar y destruir las minas, armas trampa y otros artefactos. Estas armas deben eliminarse tras el cese de las hostilidades activas, siempre y cuando se encuentren en áreas bajo el control de los Estados que las hayan utilizado. Si éste no es el caso, el usuario debe proporcionarle a la parte que controle el territorio afectado asistencia técnica y material para su retirada.

⁴ Véase el Protocolo sobre prohibiciones o restricciones a la utilización de minas, armas trampa y otros artefactos, art. 7 1) del Protocolo II.

Otras obligaciones se refieren a la cooperación y asistencia técnicas (artículo 11) y a la protección de las misiones de mantenimiento de la paz, humanitarias, de investigación y del Comité Internacional de la Cruz Roja (artículo 12).

En lo que respecta a la aplicación, el artículo 13 prevé conferencias anuales para facilitar las consultas y la cooperación entre los Estados partes con el fin de revisar el funcionamiento y el estado del protocolo, así como para evaluar las cuestiones surgidas de los informes anuales nacionales obligatorios y de los asuntos vinculados al desarrollo de tecnologías para proteger a los civiles frente a los efectos indiscriminados de las minas. Los informes anuales deben evaluar, entre otras cosas, el suministro de información sobre el protocolo a las fuerzas armadas y la población civil, los programas de eliminación y rehabilitación, la legislación nacional y las medidas emprendidas en relación con el intercambio internacional de información técnica.

En lo que respecta al cumplimiento, el artículo 14 requiere que cada Estado parte ejecute los pasos y medidas legislativas y administrativas necesarios para prevenir e impedir los incumplimientos del protocolo, incluso mediante la imposición de penas a las personas que, en el marco de un conflicto armado y contraviniendo las disposiciones del protocolo, maten o produzcan lesiones a civiles de manera deliberada.

Es incuestionable que las disposiciones sobre minas antipersonal en el protocolo enmendado son menos restrictivas que las de la Convención de Ottawa sobre minas terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas). Esta última establece una amplia prohibición de este tipo de armas, mientras que la primera solamente establece restricciones y algunas prohibiciones respecto a su uso. Las Naciones Unidas apoyan la Convención sobre la prohibición del empleo de minas y promueven su universalización como forma de eliminar los problemas causados por el uso de minas antipersonales.

No obstante, el Protocolo II es el único tratado que se refiere expresamente a las minas antivehículo, armas trampa y otros artefactos. Si bien no los prohíbe, sí contiene restricciones y algunas prohibiciones, así como las obligaciones generales de registrar, limpiar, eliminar, destruir o mantener de cualquier otro modo estas armas. Por consiguiente, el protocolo sigue siendo un importante instrumento de derecho internacional humanitario y merece su cumplimiento y aplicación universales.

El Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas les ha solicitado en repetidas ocasiones a los Estados partes en la CAC que mejoren las normas del tratado aplicables a las minas antivehículo, bien a través de la negociación de un nuevo protocolo sobre minas distintas de las minas antipersonal, bien a través de una enmienda del Protocolo II. Dada su preocupación por el impacto humanitario causado por las minas antivehículo, el Grupo de Coordinación desea que esas nuevas disposiciones se correspondan al menos con las normas de detectabilidad y vida útil aplicables a las minas terrestres antipersonal en virtud del protocolo.

También debe reconocerse que varias de las disposiciones del protocolo pueden ser difíciles de aplicar, por lo que requieren un análisis detenido para garantizar su correcta interpretación. Esto puede deberse a la existencia de diversas excepciones a las obligaciones generales, especialmente en lo que respecta a las minas, pero también a las normas técnicas que deben cumplir las minas en cuanto a detectabilidad y vida útil. A pesar de esta dificultad, el protocolo no contiene ningún mecanismo de supervisión específico. Los Estados partes podrían aprovechar la oportunidad que brindan las conferencias anuales, así como también el mecanismo de cumplimiento de todo el régimen de la CAC, creado durante la Tercera Conferencia de Examen de las Altas Partes Contratantes en 2006 para promover la aplicación fiel por cada uno de los Estados partes. Los Estados partes en el Protocolo II no han aprovechado sustancialmente las conferencias anuales, con la excepción de las dos primeras, para promover el cumplimiento. El trabajo en 2009 del Grupo de Expertos Gubernamentales de los Estados Partes en la CAC, tal y como se decidió durante la Reunión de Estados Partes en la CAC en 2008, podría brindar una oportunidad para promover la aclaración del alcance de las disposiciones, facilitar la capacitación y la aplicación eficaz a escala nacional del Protocolo II.

Protocolo V sobre restos explosivos de guerra

EL PROTOCOLO V SOBRE RESTOS EXPLOSIVOS DE GUERRA de la CAC fue negociado por el Grupo de Expertos Gubernamentales creado para este fin durante la Segunda Conferencia de Examen de las Altas Partes Contratantes en la Convención, en 2001. Tras haber estudiado durante un año el impacto humanitario de los restos explosivos de guerra y los posibles enfoques para afrontar el problema, el Grupo logró negociar el texto del nuevo protocolo, que se adoptó el 28 de noviembre durante la Reunión de los Estados Partes en la Convención. El protocolo entró en vigor el 12 de noviembre de 2006 y en la actualidad cuenta con 56 Estados partes.

El Protocolo V es uno de los tratados que establecen el marco jurídico para las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas. Al contrario de lo que sucede en otros protocolos de la CAC, el Protocolo V no se refiere a un tipo de arma en concreto sino a un problema que puede producirse como resultado del uso de cualquier munición convencional explosiva (munición explosiva). El protocolo es también el primer instrumento negociado de forma multilateral que afronta el problema de la munición explosiva no detonada y abandonada, y tiene como finalidad erradicar la amenaza que representan a diario estos restos de guerra para las poblaciones necesitadas de desarrollo y para los trabajadores de ayuda humanitaria sobre el terreno.

En virtud de este protocolo, “restos explosivos de guerra” significa munición explosiva no detonada (esto es, munición que se ha preparado para su uso de cualquier modo y que se ha utilizado en un conflicto armado pero que no ha funcionado tal y como estaba previsto) y munición explosiva abandonada (munición explosiva que no se ha utilizado y que una parte en el conflicto ha dejado atrás, por lo que ya no se encuentra bajo su control).

El protocolo no se aplica a minas, armas trampas y otros artefactos definidos en el Protocolo II enmendado, ya que están prohibidos o regulados por este último y por la Convención de Ottawa sobre minas terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas). Varias de sus disposiciones establecen obligaciones específicas para futuros restos explo-

sivos de guerra, pero el protocolo no excluye posibles acciones respecto a la munición explosiva no detonada y abandonada ya existente.

En el protocolo se afirma explícitamente que se aplicará a todas las situaciones que puedan producirse como resultado de conflictos armados internacionales y no internacionales. Esto es así porque el Protocolo V fue el primer protocolo de la CAC que se desarrolló y adoptó tras la entrada en vigor de la enmienda al artículo 1 de la Convención, que modificó su ámbito de aplicación¹.

El protocolo establece tres niveles de responsabilidades: i) las de los Estados partes y que participen en un conflicto armado con respecto a los restos explosivos de guerra bajo su control, ii) las del usuario de municiones explosivas o abandonadas y iii) las de la comunidad internacional.

De conformidad con el protocolo, cada parte que controle un territorio contaminado con restos explosivos de guerra tiene la obligación de tomar todas las precauciones razonablemente posibles para proteger a las personas civiles y los bienes de carácter civil frente a los riesgos y efectos de los restos explosivos de guerra.

A este respecto, una disposición fundamental es la que establece la obligación de cada Estado parte que participe en un conflicto armado de limpiar los territorios que se encuentren bajo su control. De conformidad con el protocolo, tras el fin de las hostilidades activas, cada parte que controle territorios afectados por restos explosivos de guerra debe estudiar y analizar la amenaza que planteen éstos, priorizar las necesidades relativas a la aplicación de sus obligaciones de remoción, movilizar los recursos necesarios y marcar y desminar, recoger o destruir los restos explosivos de guerra de los territorios afectados que se encuentren bajo su control.

Otras precauciones para la protección de los civiles que debe tomar la parte podrían incluir las advertencias y la educación respecto al riesgo para la población civil, así como el marcado, el vallado y la supervisión de los territorios afectados. El anexo técnico del protocolo contiene elementos de mejores prácticas respecto a las acciones anteriores.

El Protocolo V es también el primero de los protocolos de la CAC que establece obligaciones relativas al cuidado, la rehabilitación y la reintegración social y económica de las víctimas de restos explosivos de

¹ En virtud del artículo 1 enmendado de la Convención, los protocolos adoptados tras el 1º de enero de 2002 pueden aplicar, excluir o modificar el ámbito de su aplicación en relación con el artículo 1.

guerra. La disposición correspondiente en el protocolo es idéntica a la de la Convención sobre la prohibición del empleo de minas. Sin embargo, poco después de la entrada en vigor del protocolo y a iniciativa del primer coordinador sobre asistencia a las víctimas del Protocolo V, esta obligación se desarrolló más y dio lugar a la adopción de un Plan de Acción sobre Asistencia a las Víctimas especial, que refleja los últimos acontecimientos relativos a la asistencia a las víctimas basados en años de experiencia con víctimas de las minas.

La parte que controle un territorio afectado por restos explosivos de guerra también deberá proteger, en la medida de lo posible, las misiones y organizaciones humanitarias, incluso proporcionándoles información sobre la ubicación de los restos explosivos de guerra.

El segundo conjunto de responsabilidades se refiere a los usuarios de municiones explosivas que puedan convertirse en restos explosivos de guerra o quedar abandonadas. Tras el cese de las hostilidades activas, el usuario deberá proporcionar asistencia, directamente o a través de un tercero, para el marcado, la remoción o la destrucción de los restos explosivos de guerra. Esta asistencia podrá ser de cualquier tipo, como, por ejemplo, técnica, financiera, material o en forma de recursos humanos.

Sin embargo, una de las disposiciones más importantes en virtud del Protocolo V establece, tal y como se indica en su artículo 4, la responsabilidad del usuario de registrar y mantener información sobre la utilización o el abandono de munición explosiva y sobre la transferencia de dicha información a la parte que controle las áreas afectadas por restos explosivos de guerra. Con el fin de facilitar el establecimiento de una cultura nacional de registro y mantenimiento de esta información, así como de alentar a los usuarios a que le proporcionen esta información al Estado que controle las áreas afectadas por restos explosivos de guerra, los Estados partes en el protocolo han elaborado y adoptado plantillas electrónicas (para mantener los registros y para transferir la información, cuando corresponda) y les han recomendado a todos los Estados partes que las utilicen. También decidieron mantener esta cuestión bajo supervisión.

Por otra parte, se alienta a todos los Estados partes a que pongan en práctica medidas preventivas de carácter genérico como las que se definen como mejor práctica en el anexo técnico sobre gestión de la fabricación de munición, gestión de la munición y capacitación, transferencia y producción futura.

Por último, pero no por ello menos importante, el protocolo otorga a la comunidad internacional la responsabilidad de cooperar, asistir y consultar entre sus miembros sobre cualquier cuestión relacionada con su aplicación. Por un lado, una Alta Parte Contratante que esté en posición de hacerlo deberá proporcionar asistencia para afrontar los problemas que planteen los restos explosivos de guerra existentes, especialmente en lo que respecta al marcado, remoción, retirada y destrucción; asistencia a las víctimas; intercambio de equipos; suministro de información sobre medios y tecnologías, etcétera. Por otra parte, los Estados partes que lo necesiten podrán presentar una solicitud de asistencia apoyada por información relevante.

Con el fin de crear las condiciones necesarias para la aplicación de los requisitos de cooperación y asistencia, los Estados partes han creado un mecanismo de aplicación que consiste en lo siguiente:

- Conferencias anuales de los Estados partes para revisar el estado y la aplicación del protocolo, incluidas todas las cuestiones relativas a la aplicación nacional, así como para tomar todas las decisiones que sean necesarias;
- Reuniones informales de expertos moderadas por coordinadores designados durante las conferencias anuales y cuyo objetivo sea fomentar la cooperación y la asistencia entre quienes soliciten asistencia para afrontar los problemas planteados por los restos explosivos de guerra existentes y futuros, por un lado, y quienes estén en posición de proporcionar esta asistencia, por el otro; se elaboró un formulario especial para solicitar asistencia y se les recomendó a los Estados partes que lo utilicen; y
- Se está desarrollando un sitio web interactivo que ofrecerá un foro permanente en el que pueden unirse necesidades y recursos y que se espera que esté completamente operativo en un plazo máximo de dos años.

La primera reunión de expertos se celebró en julio de 2008 en Ginebra. Sus deliberaciones, conclusiones y recomendaciones se presentaron ante la Segunda Conferencia Anual de las Altas Partes Contratantes en noviembre de 2008, que también tomó decisiones y estableció que la próxima reunión de expertos para continuar con su trabajo se realizara en 2009.

Aplicación de la Convención sobre ciertas armas convencionales

EXISTEN VARIAS CUESTIONES que deben considerarse al aplicar la CAC. Además del hecho de que los Estados deben emprender más acciones prácticas, también deben considerarse las medidas legales.

En lo que respecta a las medidas legales nacionales, la CAC requiere que los Estados diseminen globalmente la Convención y sus protocolos, especialmente entre el ejército (artículo 6). Esta idea de diseminación también está incluida en el anexo técnico no vinculante al Protocolo V.

La CAC regula las armas bien prohibiendo cualquier uso de un arma específica en un conflicto armado, bien regulando su utilización en determinadas circunstancias. Para garantizar el respeto de estas normas, así como prevenir y castigar cualquier incumplimiento, los Estados deberían reflejar estas prohibiciones en su legislación nacional y adoptar sanciones penales para las acciones ilegales. Esta acción ya se requiere para las violaciones del Protocolo II enmendado (véase más adelante). Éste es el único protocolo que obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas para su aplicación. En el artículo 14, se requiere expresamente a los Estados que “adopten todas las medidas necesarias, incluidas medidas legislativas y de otro tipo, para prevenir e impedir las violaciones a este protocolo”, incluso mediante sanciones penales, “por parte de personas o territorios bajo su jurisdicción o control”. Va incluso más allá al afirmar que estas medidas deberían “incluir medidas adecuadas para garantizar la imposición de sanciones penales a las personas que, en el marco de un conflicto armado ... maten o causen lesiones graves a civiles de forma deliberada...”.

Por consiguiente, de conformidad con las restricciones establecidas en la CAC, un Estado deberá garantizar que, en virtud de su legislación nacional, prohíbe el uso de minas antipersonal que no sean detectables y que prohíbe las minas, armas trampa y otros artefactos que causen lesiones superficiales o sufrimiento innecesario, que utilicen un mecanismo o dispositivo diseñados para detonar la munición por la presencia de detectores de minas, que se dirijan contra la población civil, personas civiles

o bienes de carácter civil, que se utilicen de manera indiscriminada o que se depositen de forma remota y no cuenten con un mecanismo de autodestrucción o autodesactivación.

Cabe destacar que estas medidas resultan superfluas respecto a las minas antipersonal si el Estado es parte en la Convención de Ottawa sobre minas terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas). Sin embargo, incluso en ese caso sigue existiendo el requisito de legislar sobre estas restricciones respecto a las minas distintas de las minas antipersonal (como las minas antivehículo o antitanque), armas trampa y otros artefactos.

Por otra parte, se obliga a los Estados a prohibir la conexión o asociación con armas trampa de artículos como juguetes para niños, animales o personas enfermas, heridas o muertas. Los Estados deben establecer penas para las infracciones a estas prohibiciones.

Además, los Estados deben analizar la mejor manera de aplicar otras disposiciones del Protocolo II enmendado, como, por ejemplo, la protección de civiles y de la población civil (artículo 3.10), el registro de las áreas afectadas (artículo 9), la eliminación y remoción de minas, armas trampa y otros artefactos (artículo 10), el intercambio de equipos y de información relevante o el suministro de información para la base de datos de las Naciones Unidas sobre eliminación de minas y asistencia para la eliminación de minas (artículo 11).

Al aplicar el Protocolo II enmendado, los Estados también pueden considerar reflejar en su legislación nacional la prohibición de las armas incluidas en los Protocolos I y IV. A este respecto, la ley debería prohibir, de conformidad con el Protocolo I, el uso de cualquier arma cuyo efecto principal sea causar lesiones mediante fragmentos que no puedan ser detectados en el cuerpo humano mediante rayos X. Asimismo, también puede resultar útil prohibir la producción, la adquisición, el almacenamiento, la retención y la transferencia de estas armas. Aunque el Protocolo I no obliga expresamente a prohibir estos actos, esto garantizará que se proscriban igualmente las acciones diferentes al uso, como el desarrollo, la producción, la posesión y la transferencia de tales armas. La prohibición de estos actos también se incluyó en otros tratados sobre armas recientemente adoptados, como la Convención sobre la prohibición del empleo de minas y la Convención sobre Municiones en Racimo.

Podría adoptarse un enfoque similar para el Protocolo IV, que prohíbe el uso de armas láser cegadoras. Este protocolo prohíbe el uso y

la transferencia de armas láser cegadoras, por lo que estos actos deberían incluirse en la legislación penal nacional. De manera similar a lo que se ha dicho anteriormente, prohibir explícitamente el desarrollo, la producción y la retención de estas armas garantizará que no se fabriquen, posean o vendan dichas armas prohibidas.

El Protocolo III, relativo a la restricción de las armas incendiarias, también puede ser objeto de aplicación nacional. Entonces, los Estados deberían asegurarse de que exista la prohibición de atacar a la población civil, a personas civiles o a bienes de carácter civil mediante armas incendiarias; de atacar mediante armas incendiarias lanzadas desde el aire cualquier objetivo militar ubicado entre una concentración de personas civiles; de atacar cualquier objetivo militar ubicado entre una concentración de personas civiles mediante armas incendiarias que no sean lanzadas desde el aire, excepto cuando dicho objetivo militar esté claramente separado de la concentración de civiles y se tomen todas las precauciones que sean factibles para limitar los efectos del incendio al objetivo militar y evitar, o en cualquier caso minimizar, la pérdida incidental de vidas civiles, las lesiones a civiles o el daño a bienes de carácter civil; y de atacar bosques u otros tipos de vegetación mediante armas incendiarias excepto cuando estos elementos naturales se utilicen para cubrir, ocultar o camuflar a combatientes u otros objetivos militares, o bien cuando constituyan en sí mismos objetivos militares.

Un Estado parte en el Protocolo V deberá asegurarse de que se incluyan las siguientes disposiciones en las normas nacionales legales, regulatorias o de otro tipo:

- El marcado, la remoción, la eliminación o la destrucción de restos explosivos de guerra en cualquier zona afectada bajo su control;
- La reducción del riesgo planteado por los restos explosivos de guerra en estas áreas:
 - Analizando y evaluando la amenaza que plantean;
 - Evaluando y priorizando las necesidades y la viabilidad en términos de marcado y remoción, retirada o destrucción; y
 - Dando pasos para movilizar los recursos necesarios para realizar estas actividades.

Teniendo en cuenta las normas internacionales para las actividades relativas a las minas, un Estado parte deberá garantizar también:

- El registro y la conservación de información sobre el uso de la munición explosiva o sobre su abandono;
- Tomar todas las precauciones que sean factibles para proteger la población civil, las personas civiles y los bienes de carácter civil frente a los riesgos y los efectos de los restos explosivos de guerra, incluso mediante advertencias, educación sobre el riesgo a la población civil y el marcado, el vallado y el control del territorio afectado por los restos explosivos de guerra;
- La protección de las misiones y las organizaciones humanitarias frente a los efectos de los restos explosivos de guerra;
- El suministro de asistencia para afrontar los problemas que crean los restos explosivos de guerra existentes;
- El suministro de asistencia para el cuidado y la rehabilitación, así como la reintegración social y económica de las víctimas de los restos explosivos de guerra;
- El suministro de información a las bases de datos relevantes sobre actividades relativas a las minas creadas en el sistema de las Naciones Unidas;
- La adopción de medidas preventivas genéricas, como la gestión adecuada de las municiones y de su fabricación, y el suministro de la información necesaria para reducir al mínimo la aparición de restos explosivos de guerra.

Un mecanismo de cumplimiento de la Convención sobre ciertas armas convencionales y sus protocolos

LA CUESTIÓN DE ACLARAR Y FACILITAR EL CUMPLIMIENTO de la CAC se introdujo por primera vez en 1978-1980, durante las negociaciones originales sobre la CAC, cuando varios Estados propusieron que la Convención incluyera algún tipo de mecanismo de supervisión o de cumplimiento. Sin embargo, esta propuesta no se vio respaldada por el consenso.

Durante las conferencias de examen y las reuniones de los Estados partes en la Convención, volvió a introducirse la idea de establecer un mecanismo de cumplimiento aplicable a la CAC y a todos sus protocolos y se evaluó:

- Durante la Primera Conferencia de Examen, celebrada en Viena y Ginebra en 1995-1996, se presentaron varias propuestas que no recibieron el apoyo suficiente. No obstante, se adoptaron algunas medidas importantes en el contexto de las negociaciones sobre minas terrestres. Como resultado, el Protocolo II enmendado contiene disposiciones relativas al cumplimiento, como la obligación de los Estados partes en dar todos los pasos necesarios para impedir y eliminar cualquier infracción al tratado, incluso mediante la adopción de legislación nacional, imponiendo sanciones penales, llevando ante la justicia a las personas que hayan matado u ocasionado lesiones infringiendo el protocolo, impartiendo las instrucciones militares y estableciendo procedimientos operativos que sean relevantes y proporcionando una capacitación adecuada al personal de las fuerzas armadas. Se introdujo un mecanismo de aplicación (conferencias anuales) para las consultas y la cooperación sobre el funcionamiento y el estado del protocolo, así como la obligación de elaborar un informe anual sobre la aplicación del protocolo.
- Durante la Segunda Conferencia de Examen, celebrada en Ginebra en diciembre de 2001, se debatieron las propuestas relativas al cumplimiento y se decidió incluir esta cuestión para su consideración por parte del Grupo de Expertos Gubernamentales

(GEG). Durante los cinco años siguientes se negoció esta cuestión en el seno del GEG y en las reuniones anuales de los Estados partes. Las dos propuestas siguientes sirvieron de base para las negociaciones:

- La propuesta realizada por Sudáfrica, modelada a partir del Protocolo II enmendado y que seguía su estructura y contenido; y
 - La propuesta de la Unión Europea, que apostaba por la creación de un mecanismo de dos niveles: i) consulta y cooperación basadas en las disposiciones del Protocolo II enmendado, y ii) el establecimiento de los hechos, basado en parte en el concepto del artículo 90 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.
- Durante la Tercera Conferencia de Examen, celebrada en noviembre de 2006, se analizó el resultado de las negociaciones mantenidas en el GEG y se adoptó la decisión de establecer un mecanismo de cumplimiento aplicable a la CAC y sus protocolos.
 - Durante la reunión en 2007 de los Estados partes en la Convención se tomaron otras decisiones orientadas a ajustar o mejorar el mecanismo establecido por la Tercera Conferencia de Examen.

Aunque originalmente se diseñó y negoció como una enmienda a la Convención marco, finalmente se introdujo el mecanismo de cumplimiento a través de una decisión de compromiso adoptada de forma unánime por la Tercera Conferencia de Examen. Obviamente, una decisión política como ésta tiene menos peso que una enmienda formal a la CAC, que habría creado obligaciones legalmente vinculantes para los Estados partes. Sin embargo, tiene la ventaja de haber sido adoptada de forma unánime por todos los Estados partes en su foro político de más alto nivel: la Conferencia de Examen. Además, entró en vigor inmediatamente en todos los Estados partes, con lo que evitó los largos procedimientos de ratificación nacional que habrían creado dos regímenes jurídicos (al menos hasta que la enmienda hubiese sido formalmente aceptada por todos los Estados partes).

El mecanismo de cumplimiento establecido es menos intrusivo de lo que se había propuesto en un primer momento y cuenta con el apoyo de varias delegaciones. Así, tiene como finalidad complementar, pero no sustituir, las disposiciones relevantes sobre cumplimiento que ya existen

en los protocolos anexos a la Convención. Dado que define tareas adicionales para los Estados partes, en el momento de su adopción y a solicitud de los Estados partes, el Secretario General de las Naciones Unidas avisó a los Estados que no eran miembros de la Convención sobre esta decisión y su funcionamiento para el beneficio de las Altas Partes Contratantes.

Los principales elementos del mecanismo de cumplimiento establecido de conformidad con las decisiones relevantes adoptadas por la Tercera Conferencia de Examen y la Reunión de los Estados Partes en 2007 son los siguientes:

- Con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y sus protocolos, las Altas Partes Contratantes se comprometieron a consultarse entre sí y a colaborar bilateralmente, a través del Secretario General de las Naciones Unidas o mediante otros procedimientos internacionales voluntarios, en relación con cualquier preocupación asociada al cumplimiento de sus obligaciones legales o para resolver cualquier problema que pudiera surgir en relación con la interpretación y la aplicación de las disposiciones de la Convención y de cualquiera de sus protocolos anexos a los cuales estuvieran vinculados. Para este fin, las Altas Partes Contratantes decidieron incluir la cuestión del estado de la aplicación y el cumplimiento de la Convención y sus protocolos en la agenda de sus reuniones anuales.
- En lo que respecta a todos los protocolos, las Altas Partes Contratantes asumieron obligaciones similares a las ya incluidas en el Protocolo II enmendado o el Protocolo V, como dar todos los pasos necesarios, incluso a través de medidas legislativas y de otro tipo, según sea necesario, para impedir y eliminar cualquier infracción a la Convención y sus protocolos anexos, incluso, cuando proceda, imponiendo sanciones penales y llevando ante la justicia a las personas que, incumpliendo las disposiciones del tratado relevante, hayan matado u ocasionado lesiones a personas civiles; dictando instrucciones militares y estableciendo procedimientos operativos que sean relevantes, y proporcionando capacitación adecuada al personal de las fuerzas armadas para cumplir las disposiciones de la Convención y sus protocolos anexos.
- Se introdujo la elaboración de informes nacionales y se animó a todos los Estados partes a que presentasen sus informes antes del 1º de octubre de cada año natural. Para este fin, se crearon for-

mularios de notificación y se recomendó su uso a las Altas Partes Contratantes para cualquiera de las siguientes cuestiones:

- Suministro de información sobre la Convención y sus protocolos anexos a sus fuerzas armadas y a la población civil;
 - Medidas adoptadas para cumplir los requisitos técnicos relevantes de la Convención y sus protocolos anexos, así como cualquier otra información relevante asociada con ellas;
 - Legislación relativa a la Convención y sus protocolos anexos;
 - Medidas adoptadas en relación con la cooperación y asistencia técnicas; y
 - Otras cuestiones relevantes.
- Se creó un grupo de expertos formado por representantes de los Estados partes de imparcialidad reconocida y con competencias técnicas, legales o de otro tipo reconocidas y que actúan a título personal. Cualquier Alta Parte Contratante puede solicitar asistencia al grupo de expertos en relación con problemas de cumplimiento de sus obligaciones legales de conformidad con las disposiciones de la Convención y sus protocolos anexos. Los expertos seleccionados por el Secretario General de las Naciones Unidas para esta tarea deberán presentar un informe con recomendaciones referentes a la cuestión planteada por la Alta Parte Contratante.

La lista de expertos está en manos de la Secretaría de la CAC, en representación del Secretario General de las Naciones Unidas, y puede encontrarse en el sitio web de la CAC. La base de datos de los informes nacionales presentados por los Estados partes también puede encontrarse en el sitio web de la CAC en: www.unog.ch/CCW/compliance.

La Convención sobre ciertas armas convencionales y sus protocolos: Plan de Acción y Programa de Patrocinio

Plan de Acción

CONSCIENTE DE QUE CONSEGUIR LA UNIVERSALIZACIÓN de la CAC y sus protocolos es una prioridad de la comunidad internacional, la Tercera Conferencia de Examen de las Altas Partes Contratantes en la CAC, de 2006, adoptó un Plan de Acción para este fin. Se identificaron siete acciones concretas en el Plan de Acción, en virtud del cual los Estados partes deben:

- Revisar, a la mayor brevedad posible, los protocolos en los que todavía no sean parte con el objetivo de adherirse a ellos;
- Otorgarle importancia a la ratificación por los seis Estados signatarios;
- Mantener contactos bilaterales con los Estados que no sean parte para animarlos a que se adhieran;
- Otorgarle importancia a la adhesión en regiones de conflicto;
- Realizar esfuerzos especiales para fomentar la adhesión en regiones con un bajo nivel de aceptación;
- Adoptar medidas encaminadas a impedir y eliminar cualquier infracción en áreas bajo su jurisdicción y control; y
- Buscar la cooperación de todos los asociados relevantes, incluidas las Naciones Unidas, organizaciones regionales, el Comité Internacional de la Cruz Roja, parlamentarios y organizaciones no gubernamentales para promover la adhesión universal.

Los Estados partes deberían poner en marcha medidas específicas para promover una adhesión más amplia, por ejemplo, a través de contactos bilaterales y de canales diplomáticos; aumentar la concientización y el conocimiento de la CAC y de sus protocolos a través de publicaciones, seminarios y talleres regionales y subregionales, y aplicar medidas regionales coordinadas, especialmente en regiones con un nivel de aceptación

bajo, en las que desempeñarían funciones clave los Centros Regionales de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme y las organizaciones regionales relevantes.

Esfuerzos de las Naciones Unidas para poner en práctica el Plan de Acción

El Secretario General de las Naciones Unidas ha enviado cartas cada año a los Jefes de Estado y de Gobierno que no son parte en la CAC para solicitarles que consideren su pronta adhesión.

Los Presidentes de las conferencias anuales de Estados partes en la CAC les envían cartas a los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados que no son parte con este mismo fin.

Las Naciones Unidas y la Unión Europea diseñaron juntas un proyecto global destinado a promover la universalización de la CAC y sus protocolos. El proyecto conjunto incluyó la celebración de seis seminarios regionales y subregionales en varias partes del mundo destinados a los Estados que no son parte en la CAC.

El Alto Representante para Asuntos de Desarme mantiene contactos bilaterales con Estados que no son parte para instarlos a que otorguen prioridad a la adhesión de su Estado.

La Secretaría de la CAC en la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA) ha emprendido medidas para proporcionar asistencia y apoyo a los esfuerzos de los Estados a este respecto, por ejemplo, a través de un programa de patrocinio.

Los 14 organismos integrantes (incluido el Comité Internacional de la Cruz Roja) del Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas ha emprendido medidas coordinadas y colaborativas para promover la universalización de la CAC.

Programa de Patrocinio

El Programa de Patrocinio fue creado por decisión de la Tercera Conferencia de Examen de la CAC con el objetivo principal de apoyar la universalización de la Convención y sus protocolos anexos.

Las contribuciones al Programa se realizan de forma voluntaria. Este Programa se ha llevado a cabo de manera informal y flexible, respe-

tando completamente la naturaleza específica de las reuniones y eventos relacionados con la Convención.

Uno de los propósitos operativos es proporcionar a los Estados signatarios y a los Estados que todavía no sean parte en la CAC y sus protocolos la oportunidad de participar en actividades relacionadas con la Convención y de ir conociendo los trabajos afines. Deberá otorgársele preferencia a los países menos adelantados, así como a los Estados que se encuentren en vías de adhesión.

Sus modalidades operativas incluyen un Comité Directivo, constituido por los Estados donantes y la UNODA, que proporciona orientación sobre la aplicación del Programa. Se invita en calidad de observadores y asesores a los coordinadores de los grupos regionales, China, al presidente designado en la Reunión de los Estados Partes y al Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas. La administración técnica del Programa se le confía al Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra.

Los principales donantes hasta el momento son Australia, el Canadá, China, Dinamarca, España, Francia, India, Lituania, los Países Bajos, Suiza, Turquía y la Comisión Europea. Desde la puesta en marcha del Programa, 66 representantes de 35 Estados han recibido patrocinio para participar en las reuniones anuales de los Estados partes en la CAC, así como en las conferencias sobre el Protocolo II enmendado y el Protocolo V, además de en las reuniones del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre municiones en racimo celebradas en Ginebra.

Existen dos formas de obtener patrocinio. En primer lugar, el Comité Directivo decide qué Estados serán patrocinados en función de los criterios estipulados en los fines operativos básicos (véase más arriba). En segundo lugar, los Estados interesados presentan una solicitud por escrito ante el Coordinador del Programa de Patrocinio y, posteriormente, el Comité Directivo toma una decisión sobre las solicitudes. Si desea obtener información más detallada o conocer los procedimientos de solicitud, consulte el sitio web de la UNODA en la CAC: www.unog.ch/CCW, o envíe un correo electrónico a CCW@unog.ch.

Actividades encaminadas a la ratificación y la aplicación universales de la Convención sobre ciertas armas convencionales

LA CAC REQUIERE QUE SE RATIFIQUEN POR SEPARADO la Convención y cada uno de los protocolos, así como la enmienda al artículo 1 de la Convención marco, la cual establece una extensión de la jurisdicción de los protocolos a los conflictos armados que no sean de carácter internacional.

Hasta el momento, cinco países han firmado la CAC pero todavía tienen que ratificarla. A estos Estados les resta ratificar la Convención, mientras que todos los Estados que no son parte deberían adherirse a la CAC para convertirse en Estados partes. Este proceso requiere que un Estado declare formalmente su consentimiento para quedar vinculado por la Convención de conformidad con sus procedimientos legales nacionales (generalmente se requiere el asentimiento del parlamento). El Jefe de Estado o de Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores u otra persona con todos los poderes debe firmar un instrumento de ratificación, cuyo original se depositará ante el Secretario General de las Naciones Unidas (Sección de Tratados de las Naciones Unidas). Debe expresarse el consentimiento para quedar vinculado por dos o más de los protocolos requeridos por la Convención, y la entrada en vigor tendrá lugar seis meses después de que se haya depositado el instrumento de ratificación. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) dispone de un paquete de ratificación para asistir a los Estados a llevar a cabo este proceso.

Una vez que entre en vigor, la CAC pasa a ser legalmente vinculante para los Estados partes, que tienen la obligación de poner en práctica todas las medidas legales, administrativas y de otro tipo necesarias para aplicar la Convención. La aplicación requiere varios elementos, como la voluntad política del gobierno y del parlamento para asumir los compromisos, los conocimientos y la experiencia de diversos grupos, como los ministerios, el parlamento y las universidades, y a menudo también de los comités nacionales de derecho internacional humanitario, ya sean de carácter permanente o bien creados expresamente para este fin. Estos comités tienen las siguientes funciones: asesorar al gobierno sobre cues-

ciones relacionadas con el derecho internacional humanitario; elaborar borradores de instrumentos de derecho internacional humanitario, y estudiar, coordinar y promover el derecho internacional humanitario. Están formados por personas que tienen responsabilidades relacionadas con el derecho internacional humanitario en los distintos ministerios, como el de Relaciones Exteriores, Justicia y Defensa.

El CICR puede asistir a los Estados en la adaptación de la legislación nacional a la CAC y sus protocolos suministrando asistencia técnica a los ministerios relevantes para elaborar los proyectos de ley, a través de los asesores legales de sus Servicios Regionales de Asesoramiento o de la sede del CICR, en Ginebra. El CICR también cuenta con un modelo de ley para la incorporación a la legislación nacional de la CAC, que puede utilizarse como punto de partida en cada caso.

Además, el CICR organiza conferencias y seminarios a escala nacional y regional para proporcionarles a los representantes estatales conocimientos detallados sobre la CAC, así como orientación sobre los trabajos de aplicación necesarios.

Minas distintas de las minas antipersonal

LA NOCIÓN DE MINAS DISTINTAS DE LAS MINAS ANTIPERSONAL se introdujo en relación con las minas antivehículo (AVM). Esta cuestión era uno de los temas prioritarios del proceso de la CAC durante los primeros años, tras la entrada en vigor del Protocolo II enmendado, y, desde 2000, del nuevo proceso de la CAC establecido por la Segunda Conferencia de Examen en 2001.

Las minas distintas de las minas antipersonal se consideran una tarea pendiente de la Primera Conferencia de Examen (1995-1996), cuando se enmendó el Protocolo II para afrontar la enorme crisis humanitaria asociada con la utilización de minas terrestres antipersonales. Sin embargo, estas negociaciones se centraron fundamentalmente en las minas antipersonales, que constituían la principal causa de la crisis. Por ello, el Protocolo II enmendado, aunque comprende todas las minas terrestres, incluidas las minas antivehículo, establece una regulación mucho menor respecto a las minas no antipersonales. Las minas antipersonales se encuentran también dentro del ámbito de aplicación de la Conferencia de Ottawa sobre Minas Terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas), negociada posteriormente y que, sin embargo, no hace referencia a las minas antivehículo.

Diversos informes de varias organizaciones humanitarias indican que la utilización de minas no antipersonales también crea importantes problemas humanitarios. Al igual que todas las demás minas, también matan o mutilan, aunque el número de víctimas directas es inferior al de las minas antipersonal pues las minas distintas de las minas antipersonal se utilizan en un número más reducido. No obstante, el impacto humanitario a largo plazo de las minas distintas de las minas antipersonal es aun más importante porque estas armas representan un grave impedimento para el mantenimiento de la paz, la reconstrucción y el desarrollo, producen trastornos en el flujo de la ayuda humanitaria e impiden que la población local reconstruya sus vidas. Así, las consecuencias humanitarias del conflicto se mantienen durante mucho tiempo y dificultan considerablemente la reconstrucción tras el conflicto de las áreas afectadas, incluso mucho después del fin de las

hostilidades. Pese a ello, la gran mayoría de los Estados considera que las minas antivehículo siguen teniendo utilidad desde el punto de vista militar.

Con el fin de acercar las posturas durante las negociaciones, a mediados del decenio de 1990 se propuso reforzar las normas aplicables a las minas antivehículo. En particular, se sugirió hacer detectables todas las minas distintas de las minas antipersonal mediante equipos detectores de minas fáciles de conseguir (introduciendo una pequeña cantidad de metal), así como limitar la vida útil de las minas distintas de las minas antipersonal de colocación remota incorporando en ellas un mecanismo de autodestrucción o bien de autoneutralización con una opción de autodesactivación de respaldo.

La propuesta se presentó para su consideración ante la Segunda Conferencia de Examen¹, que decidió encargar su estudio al Grupo de Expertos Gubernamentales. Entre 2001 y 2006, el importante trabajo realizado sobre la propuesta de los 30 Estados (así conocida por contar con el apoyo de 30 Estados partes) dio como resultado un nuevo borrador de protocolo que incluía, además de las ideas originales, elementos como la prohibición de la transferencia, disposiciones relativas a la cooperación y la asistencia, advertencia y protección de la población civil, medidas de transparencia, cuestiones relacionadas con el uso de minas antivehículo por parte de Estados no adheridos y minas distintas de las minas antipersonal con fusibles sensibles.

Pese a todo el trabajo realizado durante estos años, e incluso tras la elaboración de un borrador del protocolo, los Estados partes en la CAC no han conseguido acordar un mandato negociador formal debido a la oposición de algunos países, que aducen tanto problemas financieros o tecnológicos como motivos conceptuales.

Ante esta situación, durante la Tercera Conferencia de Examen de 2006 varios Estados partes realizaron una declaración formal en la que se comprometían unilateralmente a poner en práctica dentro de sus fronteras los requisitos de detectabilidad y autodestrucción/autodesactivación respecto a las minas distintas de las minas antipersonal. La cuestión se ha mantenido en la agenda de las reuniones anuales de los Estados partes, si bien no ha vuelto a ser considerada por el Grupo de Expertos Gubernamentales.

¹ La idea original era potenciar las normas incluidas en el Protocolo II enmendado, pero esto fue rechazado aduciendo que una nueva enmienda al protocolo recientemente enmendado crearía confusión y dificultaría su universalización.

Municiones en racimo y la Convención sobre ciertas armas convencionales

LA CAC TIENE COMO FINALIDAD REGULAR EL USO DE LAS ARMAS en conflictos armados, especialmente de aquellas que causen un sufrimiento innecesario o injustificable a los combatientes o que afecten de modo indiscriminado a la población civil. Las municiones en racimo pertenecen a este grupo porque pueden crear restos explosivos de guerra. Por este motivo, existe una creciente preocupación internacional en torno a sus efectos humanitarios negativos.

¿Qué son las municiones en racimo?

Las municiones o bombas en racimo están formadas por un contenedor o recipiente que se utiliza para dispersar cierta cantidad (entre 10 y varios cientos) de artefactos explosivos más pequeños. Estos artefactos, conocidos como submuniciones o minibombas, constituyen el elemento activo que causa daños, lesiones y víctimas a través de explosiones, efectos incendiarios o fragmentación.

Las municiones en racimo se diseñaron en un primer momento para utilizarlas contra concentraciones de vehículos blindados por su efecto explosivo sobre un área extensa, especialmente para destruir vehículos pesados y de infantería. Pueden lanzarse desde aviones o desde tierra y hacerse explotar en un determinado momento o a una altitud específica para dispersar sus submuniciones sobre un área determinada.

Desde junio de 1943, cuando se lanzaron 1.000 “bombas mariposa” sobre el puerto británico de Grimsby, durante las últimas décadas se han utilizado habitualmente municiones en racimo tanto por parte de Estados como de combatientes no estatales en muchas partes del mundo¹. En la

¹ Por ejemplo, en Asia sudoriental, en los sesenta y setenta; el Afganistán, en 1979, finales de 2001 y principios de 2002; Kosovo, en 1999 (con costos humanitarios bien documentados para la población civil); el Iraq, en 1991 y en 2003; Chechenia, el Sudán y Etiopía, en 2000; el Líbano, a mediados de 2006, y Georgia, en 2008.

actualidad, aproximadamente 25 países están afectados por las municiones en racimo².

El impacto humanitario y económico de las municiones en racimo

Cuando no explotan al impactar, las municiones en racimo permanecen sobre el terreno, entre la vegetación o enterradas, y pueden detonarse al ser manipuladas. Pueden persistir durante años con el potencial de matar o mutilar, de causar trastornos psicológicos, muertes y lesiones de por vida. La tasa de fallo de tan sólo el 1% sigue representando una cantidad considerable de minibombas sin explotar: un 1% de 1 millón de submuniciones lanzadas supone un total de 10.000 submuniciones sin explotar.

La presencia de submuniciones sin explotar puede impedir el acceso a la tierra y el agua para la agricultura, el ganado, la pesca y otros medios de producción; también puede afectar a las comunidades y causar daños ambientales. Las comunidades y las poblaciones también se ven afectadas por el hecho de que las municiones en racimo destruyen o dejan inutilizables infraestructuras (como puentes, carreteras y aeropuertos) y servicios públicos (como el suministro de agua y las centrales eléctricas). Además, las municiones en racimo también pueden representar una forma perversa y peligrosa de actividad económica: personas sin la capacitación necesaria pueden recogerlas para venderlas directamente o como chatarra.

El uso de estas armas representa un impedimento a largo plazo para recuperar una vida en paz y para las actividades de subsistencia: el desminado debe llevarse a cabo antes de la reconstrucción. Los trabajadores de ayuda humanitaria y las agencias han visto dificultado su trabajo por la presencia de municiones en racimo.

Además, las víctimas de las municiones en racimo constituyen una carga económica y social para sus comunidades. Los niños se encuentran en una situación especial de riesgo: el reducido tamaño, las formas y los colores de las submuniciones hacen que parezcan juguetes, motivo por el cual el 23% de las víctimas son menores de 18 años. La mayoría de

² El Afganistán, Albania, Arabia Saudita, Bosnia y Herzegovina, Camboya, el Chad, Croacia, Eritrea, Etiopía, la Federación de Rusia (Chechenia), Georgia, el Iraq, Israel, Kosovo, Kuwait, el Líbano, Marruecos (Sáhara Occidental), Montenegro, la República Democrática Popular Lao, Serbia, Sierra Leona, Siria, el Sudán, Tayikistán y Viet Nam.

las víctimas (98%) son civiles. De éstas, un 33,5% son hombres y un 7% son mujeres, mientras que un reducido porcentaje (un 1,1% y un 0,6%, respectivamente) son militares y desminadores.

Las municiones en racimo son armas que presentan el riesgo de ser excesivamente nocivas y de causar un sufrimiento innecesario a la población civil, tanto en el transcurso de un conflicto armado como tras la restauración de la paz. Además, una vez esparcidas en un área amplia, las submuniciones no distinguen entre los objetivos o personas civiles y militares. Por consiguiente, es necesario reevaluar su uso.

Afrontar el problema de las municiones en racimo

En el marco de la CAC

Se realizaron varios intentos de tratar la cuestión de las municiones en racimo durante las negociaciones que dieron lugar al Protocolo V de la CAC. La cuestión de las municiones en racimo se incluyó en la agenda de la CAC tras los acontecimientos de julio de 2006 en el Líbano, justo antes de la Tercera Conferencia de Examen. El Secretario General de las Naciones Unidas, durante su discurso a los Estados partes, afirmó que “los acontecimientos recientes muestran que es necesario tratar de manera inmediata el efecto inhumano y atroz de estas armas, tanto en el momento de su utilización como con posterioridad a los conflictos”³. Instó a los Estados partes en la CAC a:

... aprovechar completamente este marco para diseñar normas eficaces [con el fin de] reducir y posteriormente eliminar el horrendo impacto humanitario y para el desarrollo de estas armas... [para] detener la utilización de las municiones en racimo contra activos militares ubicados cerca de áreas pobladas... [para] detener la transferencia de estas municiones en racimo que se sabe que son imprecisas o poco fiables... [y] establecer requisitos técnicos para los nuevos sistemas armamentísticos de manera que pueda reducirse el riesgo que plantean para la población civil⁴.

³ Véase Departamento de Información Pública, *El Secretario General solicita la creación de normas legislativas para eliminar el horrendo impacto humanitario de las municiones en racimo, en el mensaje a la Conferencia de Ginebra*, documento de las Naciones Unidas SG/SM/10720, 7 de noviembre de 2006.

⁴ *Ibid.*

En noviembre de 2007, la Reunión de las Altas Partes Contratantes en la CAC creó un Grupo de Expertos Gubernamentales con el mandato de “negociar una propuesta para tratar de forma urgente el impacto humanitario de las municiones en racimo, a la vez que se busca un equilibrio entre las consideraciones militares y humanitarias”⁵; este grupo se reunió en 2008, seguirá haciéndolo en 2009 y hará lo posible para finalizar las negociaciones a la mayor brevedad posible.

En el marco del Proceso de Oslo

En 2007, 46 Estados firmaron la Declaración de Oslo, en virtud de la cual se comprometían a “...concluir para 2008 un instrumento internacional legalmente vinculante que ... prohibirá el uso, la producción, la transferencia y el almacenamiento de municiones en racimo que causen un daño inaceptable a la población civil, y ... [garantizar] que se ofrezca un cuidado y rehabilitación adecuados a los supervivientes y a sus comunidades, [y] el desminado de las áreas contaminadas”⁶.

El Proceso de Oslo consistió en una serie de conferencias, que contaron con la participación de Estados, las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones no gubernamentales, en Oslo (febrero de 2007), Lima (mayo de 2007), Viena (diciembre de 2007), Wellington (febrero de 2008) y Dublín (mayo de 2008). Durante la conferencia de Dublín, el 30 de mayo de 2008 107 Estados adoptaron la Convención sobre Municiones en Racimo, que se abrió para su firma en Oslo el 3 de diciembre de 2008.

La Convención sobre Municiones en Racimo prohíbe la utilización, el almacenamiento, la producción y la transferencia de municiones en racimo, e incluye asimismo disposiciones relativas a la destrucción de arsenales, el desminado de las áreas contaminadas y la asistencia a las víctimas. La Convención prohíbe a los Estados partes asistir, alentar o inducir a cualquiera a que lleve a cabo actividades prohibidas por la propia Convención.

⁵ Véase *Reunión de las Altas Partes Contratantes en la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados*, documento de las Naciones Unidas CCW/MSP/2007/5, de 3 de diciembre de 2007, pág. 9.

⁶ Véase la Declaración de la Conferencia de Oslo sobre municiones en racimo, 22 a 23 de febrero de 2007.

Conclusión

La cuestión de las municiones en racimo sigue constituyendo una importante preocupación para los Estados partes en la CAC. Sin duda, el trabajo de los Grupos de Expertos Gubernamentales necesitará iniciativas de universalización similares a las adoptadas por la Unión Europea y las Naciones Unidas. Éstas son necesarias para preparar el terreno para crear un mundo seguro para las generaciones futuras.

Las Naciones Unidas y las actividades relativas a las minas

LAS NACIONES UNIDAS TIENEN EL COMPROMISO de garantizar que su apoyo a los países afectados por minas y restos explosivos de guerra sea estratégico, eficaz y oportuno. Las actividades relativas a las minas incluyen todas aquellas “actividades que tienen como finalidad reducir el impacto social, económico y ambiental de las minas y de los restos explosivos de guerra”¹, tal y como se define en las Normas internacionales para las actividades relativas a las minas (IMAS). Por consiguiente, las actividades relativas a las minas abarcan más que el desminado y no se limitan exclusivamente a las minas.

Estas actividades se apoyan en cinco pilares: remoción de minas terrestres y restos explosivos de guerra, información sobre el riesgo de las minas, asistencia a las víctimas, destrucción de arsenales y promoción. Para explicar estos pilares se utilizarán las definiciones de las IMAS. Sin embargo, es importante tener en cuenta que algunos de los pilares han evolucionado ligeramente tras la adopción de las IMAS originales. Los restos explosivos de guerra se incorporaron a las IMAS prácticamente al mismo nivel que las minas terrestres. La adopción del Protocolo V de la CAC y su entrada en vigor contribuyeron a la ampliación de este enfoque.

El desminado implica “actividades que dan lugar a la eliminación de riesgos asociados a minas y restos explosivos de guerra, incluidos el estudio técnico, la cartografía, la remoción de minas, la documentación tras la remoción, el contacto con la acción comunitaria relativa a las minas y la entrega de la tierra desminada”². Este pilar incluye actividades que tienen lugar antes, durante y después de un desminado eficaz, lo que lo distingue claramente frente a las operaciones típicas de desminado militar, tanto en lo que respecta a su alcance como en cuanto a su finalidad.

¹ *International Mine Action Standards*, 2a. ed., Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, pág. 20, 3.158.

² Véase “desminado” en *International Mine Action Standards*, 2a. ed., Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, pág. 8, 3.53.

La información sobre el riesgo de las minas incluye “actividades que tratan de reducir el riesgo de lesiones asociado a minas y restos explosivos de guerra aumentando la concientización y promoviendo un cambio de comportamiento que incluya la difusión pública de información, la capacitación y la educación, así como el contacto continuo con la acción comunitaria relativa a las minas”³. La educación sobre el riesgo de las minas se conocía previamente como concientización sobre las minas y ahora también se conoce como educación para la reducción del riesgo.

La asistencia a las víctimas es “toda la ayuda, alivio, seguridad y apoyo proporcionado a las víctimas (incluidos los supervivientes) con el fin de reducir las implicaciones médicas y psicológicas inmediatas y a largo plazo del trauma que han vivido”⁴. Por consiguiente, el concepto de víctima va más allá de los muertos y los supervivientes, ya que incluye también a las familias y comunidades afectadas.

El cuarto pilar consiste en el “procedimiento físico destructivo orientado a la reducción continua del arsenal nacional [un gran almacén de munición explosiva acumulada]”⁵, y se conoce como destrucción de arsenales.

El último pilar es la promoción, que consiste en “hacer público, apoyar, recomendar o hacer publicidad positiva con el objetivo de eliminar, o al menos reducir, el riesgo ocasionado directa o indirectamente por las minas y los restos explosivos de guerra”⁶. La promoción incluye actividades que tengan por finalidad alcanzar un mundo libre de minas y restos explosivos de guerra a través de la universalización y de la aplicación eficaz de instrumentos legalmente vinculantes.

Pese a que estas armas se crearon en el siglo XIX y se han utilizado ampliamente desde la Primera Guerra Mundial, las preocupaciones que generan tras los conflictos no se tuvieron plenamente en cuenta hasta el último cuarto del siglo XX. Las operaciones de desminado eran principalmente operaciones militares o bien actividades especiales realizadas sin conocimientos específicos por parte de las comunidades afectadas. Las

³ *International Mine Action Standards*, 2a. ed., Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, págs. 21 y 22, 3.168.

⁴ *Ibid.*, pág. 34, 3.281.

⁵ *Ibid.*, pág. 31, 3.254.

⁶ *Ibid.*, pág. 2, 3.7.

actividades relativas a las minas como conjunto de actividades basadas en la ayuda humanitaria comenzaron en el decenio de 1980 y se vieron impulsadas por el llamamiento de las Naciones Unidas en 1998 para el desminado humanitario del Afganistán.

La primera fase de estas actividades coincidió con la creación de los primeros programas de actividades relativas a las minas, a finales de los ochenta y principios de los noventa (en el Afganistán, Camboya, Mozambique y Angola), así como con la aparición de las primeras organizaciones no gubernamentales centradas en las actividades relativas a las minas. En una segunda fase (1995-1998) se adoptaron normas para las actividades relativas a las minas, incluidas las primeras IMAS, así como normas basadas en tratados, como las del Protocolo II enmendado de la CAC y las de la Convención de Ottawa sobre las minas terrestres (la Convención sobre la prohibición del empleo de minas). También durante este período, las Naciones Unidas comenzaron a organizar una asistencia coordinada a los países afectados por las minas. En 1994 se creó el Fondo Fiduciario de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para actividades relativas a las minas, y en 1997 se creó el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS) como punto central de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas. Al siguiente año se adoptó la política interinstitucional de las Naciones Unidas con el objetivo de ofrecer una respuesta a los problemas planteados por las minas terrestres y los restos explosivos de guerra.

La tercera fase se caracterizó por la profesionalización de las actividades relativas a las minas. Se adoptaron nuevas IMAS relativas a otros pilares distintos del desminado. Las actividades relativas a las minas comenzaron a percibirse no sólo como ayuda humanitaria, sino también como una forma de promover el desarrollo. Esta fase coincide también con la adopción de nuevos tratados relativos a las minas, como el Protocolo V de la CAC (2003) y la Convención sobre Municiones en Racimo (2008). La Política Interinstitucional de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas se revisó en 2005, y posteriormente se estableció una nueva estrategia de actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas para 2006-2010. La incorporación de la perspectiva de género en las actividades relativas a las minas y la relación entre estas actividades y los derechos humanos también fueron impulsadas.

Tal y como se afirma en la política revisada de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas, “La visión de las Naciones

Unidas es un mundo libre de la amenaza de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra... donde las personas y las comunidades vivan en un entorno seguro y propenso para el desarrollo, donde se satisfagan las necesidades de las víctimas de las minas y los restos explosivos de guerra, y donde estas personas estén completamente integradas en sus sociedades”⁷. A partir de esta visión, se identificó el siguiente objetivo estratégico para 2006-2010: “Las Naciones Unidas trabajarán con las autoridades nacionales y en colaboración con [organizaciones no gubernamentales], el sector privado, las organizaciones internacionales y regionales y otros para reducir las amenazas humanitarias y socioeconómicas que plantean las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, momento a partir del cual dejará de ser necesaria la asistencia de las Naciones Unidas”⁸. Este objetivo estratégico refleja la evolución de las actividades relativas a las minas desde sus orígenes.

La política también señala que las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas se llevan a cabo sobre la base de resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y que están guiadas por los instrumentos internacionales relevantes que prohíben o restringen la utilización de minas terrestres y que tratan la cuestión de los restos explosivos de guerra, y los principios generales del derecho internacional humanitario relativos a la guerra y a la protección de los civiles. El marco jurídico de las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas se basa, entre otras cosas, en dos protocolos de la CAC: el Protocolo II enmendado, sobre minas, armas trampa y otros artefactos, y el Protocolo V, sobre restos explosivos de guerra, así como en la Convención sobre la prohibición del empleo de minas y en la recientemente firmada Convención sobre Municiones en Racimo. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que entró en vigor en 2008, sirve de marco para la asistencia a las víctimas y cubre las necesidades de los supervivientes a las minas terrestres y los restos explosivos de guerra, así como de sus familias.

Para facilitar la asistencia de las Naciones Unidas en las actividades relativas a las minas se creó el Grupo Interinstitucional de Coordinación

⁷ *Mine Action and Effective Coordination: The United Nations Inter-Agency Policy*, Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas, 2005, pág. 5.

⁸ *United Nations Inter-Agency Mine Action Strategy: 2006-2010*, Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas, 2006, pág. 9.

de Actividades relativas a las Minas (IACG-MA), que en ocasiones se conoce como el Equipo de actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas. Este mecanismo comprende 14 departamentos de las Naciones Unidas, programas, fondos y organismos que participan en las actividades relativas a las minas en distintos grados y de conformidad con sus respectivos mandatos⁹. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz preside el IACG-MA a nivel directivo, mientras que el Director de UNMAS, una división del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, preside el equipo a nivel de trabajo.

La política interinstitucional mencionada con anterioridad establece quién puede solicitar asistencia a las Naciones Unidas para actividades relativas a las minas. Principalmente, éstos son los propios gobiernos. Pueden solicitar esta asistencia bien a través de sus misiones permanentes en las Naciones Unidas o bien a través del funcionario superior de las Naciones Unidas en su país. Además, el funcionario superior de las Naciones Unidas en un país específico podría realizar esta solicitud en el marco de una situación de emergencia humanitaria o de cualquier otro tipo. Por último, el Consejo de Seguridad también puede presentar una solicitud en el contexto de una operación específica de mantenimiento o de apoyo a la paz.

El IACG-MA evalúa las solicitudes y, en consulta con el funcionario superior de las Naciones Unidas en el país en cuestión, decide sobre la coordinación de la misión de evaluación interinstitucional y multisectorial. Posteriormente, se debaten los hallazgos de la misión de evaluación en el IACG-MA, que decide el tipo de asistencia que las Naciones Unidas podrían proporcionarle al país específico en su caso. A continuación, se le comunica el resultado al gobierno en cuestión. En caso de que sea

⁹ Miembros del IACG-MA: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el UNMAS, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Banco Mundial participa como observador.

necesaria una respuesta inmediata relativa a las minas, el IACG-MA podría optar por omitir la misión de evaluación y dar una respuesta de emergencia utilizando un marco interinstitucional especial adoptado por el propio IACG-MA.

Las actividades de los programas de actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas se dividen básicamente en dos grandes categorías: programas nacionales de actividades relativas a las minas y programas gestionados por las Naciones Unidas. En la primera categoría, los programas son gestionados por los Estados relevantes con la asistencia de las Naciones Unidas, generalmente a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En la otra categoría, se solicita a las Naciones Unidas que gestionen ellas mismas el programa de actividades relativas a las minas (generalmente a través del UNMAS), habitualmente en el contexto de una resolución del Consejo de Seguridad. Esta segunda categoría se utiliza con menos frecuencia que la primera¹⁰. En cualquier caso, con el tiempo los programas gestionados por las Naciones Unidas deben transferirse a los propios Estados en un proceso con varias etapas de transición.

La asistencia que las Naciones Unidas pueden brindar en cuanto a las actividades relativas a las minas se aplica a los cinco pilares, pero también a la creación de capacidades y al desarrollo, a la gestión y difusión de la información e incluso a la movilización de recursos. Se han desarrollado diversas normas, directrices y otras herramientas para este fin. Hasta el momento, unos 50 Estados y territorios se han beneficiado del apoyo de las Naciones Unidas a las actividades relativas a las minas.

Las Naciones Unidas promueven la universalización y la aplicación de tratados relevantes para las actividades relativas a las minas. Tal y como se ha indicado anteriormente, dos de estos tratados son protocolos de la CAC y forman parte del marco jurídico para las actividades relativas a las minas de las Naciones Unidas. El Protocolo II enmendado, sobre minas, armas trampa y otros artefactos, y el Protocolo V, sobre restos explosivos de guerra, son también los protocolos más amplios de la CAC y los únicos que incluyen sus propios mecanismos de aplicación y de cumplimiento.

¹⁰ Por ejemplo, en Kosovo (UNMIK), Etiopía/Eritrea (UNMEE), sur del Líbano (UNIFIL), la ex República Yugoslava de Macedonia, el Afganistán, el Sudán, la República Democrática del Congo (MONUC), el Iraq, Burundi (UNOB), el Sáhara Occidental (MINURSO) y Nepal (UNMIN).

Apéndices

Lista de participantes

América Latina y el Caribe

Santo Domingo, 11 a 12 de marzo de 2008

Estados Miembros

Antigua y Barbuda, Argentina*, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, México, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en América Latina y el Caribe.

Otras organizaciones intergubernamentales

Presidencia de la UE, Unión Europea, Comisión Europea, Comité Internacional de la Cruz Roja, Organización de los Estados Americanos y la Comunidad del Caribe.

África occidental y oriental

Lomé (Togo), 21 a 22 de abril de 2008

Estados Miembros

Camerún*, Côte d'Ivoire, Gabón*, Guinea, Mauritania, Nigeria, República Unida de Tanzania, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Togo*.

* Estados partes en la Convención.

Lituania (Presidente, Protocolo V a la CAC, Segunda Conferencia de las Altas Partes Contratantes en la CAC).

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África.

Otras organizaciones intergubernamentales

Unión Europea, Comisión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Región de los Grandes Lagos y sur de África Lomé (Togo), 24 a 25 de abril de 2008

Estados Miembros

Angola, Congo, Eritrea, Madagascar, Mozambique, República Democrática del Congo, Swazilandia, Uganda* y Zambia.

Lituania (Presidente, Protocolo V a la CAC, Segunda Conferencia de las Altas Partes Contratantes en la CAC).

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África.

Otras organizaciones intergubernamentales

Unión Europea, Comisión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Asia central

Almaty (Kazajstán), 24 a 25 de septiembre de 2008

Estados Miembros

Afganistán, Armenia, Azerbaiyán, Federación de Rusia*, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán.

Otras organizaciones intergubernamentales

Presidencia de la UE, Unión Europea, Comisión Europea, Comité Internacional de la Cruz Roja y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en Asia y Pacífico.

Oriente Medio y el Mediterráneo

Rabat (Reino de Marruecos), 19 a 20 de noviembre de 2008

Estados Miembros

Argelia, Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán (República Islámica del), Iraq, Jordania*, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos* y Siria.

Lituania (Presidente, Protocolo V a la CAC, Segunda Conferencia de las Altas Partes Contratantes en la CAC).

Otras organizaciones intergubernamentales

Unión Europea, Comisión Europea, Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de los Estados Árabes.

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme y Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África.

Asia meridional y sudoriental y el Pacífico

Katmandú (Nepal), 17 a 18 de diciembre de 2008

Estados Miembros

Australia*, China*, Fiji, Indonesia, Islas Salomón, Malasia, Myanmar, Nepal, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa y Tailandia.

Otras organizaciones intergubernamentales

Presidencia de la Unión Europea, Unión Europea, Comisión Europea y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Organización de las Naciones Unidas

Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en Asia y Pacífico.

Siglas y acrónimos

CAC	Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; Convención sobre ciertas armas convencionales
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
GEG	Grupo de Expertos Gubernamentales
IACG-MA	Grupo Interinstitucional de Coordinación de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas
IMAS	Normas internacionales para las actividades relativas a las minas
MDMA	Minas distintas de las minas antipersonal
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la UE
REG	Restos explosivos de guerra
UNIDIR	Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme
UNMAS	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas
UNODA	Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

SIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES
CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
DOCUMENTOS SEMINARIOS DECLARACIONES SIMPOSIOS
SIMINARIOS DECLARACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES
ACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS
CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS



OS SEMINARIOS DECLARACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES
ACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
DOCUMENTOS SEMINARIOS DECLARACIONES SIMPOSIOS
MINARIOS DECLARACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES
ACIONES SIMPOSIOS CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS
CURSOS PRÁCTICOS REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS
REUNIONES PONENCIAS DOCUMENTOS SEMINARIOS

Impreso en las Naciones Unidas, Nueva York

09-40095—Octubre de 2009—500