

CD 2001/8.2/1
Original: inglés
Para decisión

CONSEJO DE DELEGADOS
Ginebra, 11-14 de noviembre de 2001

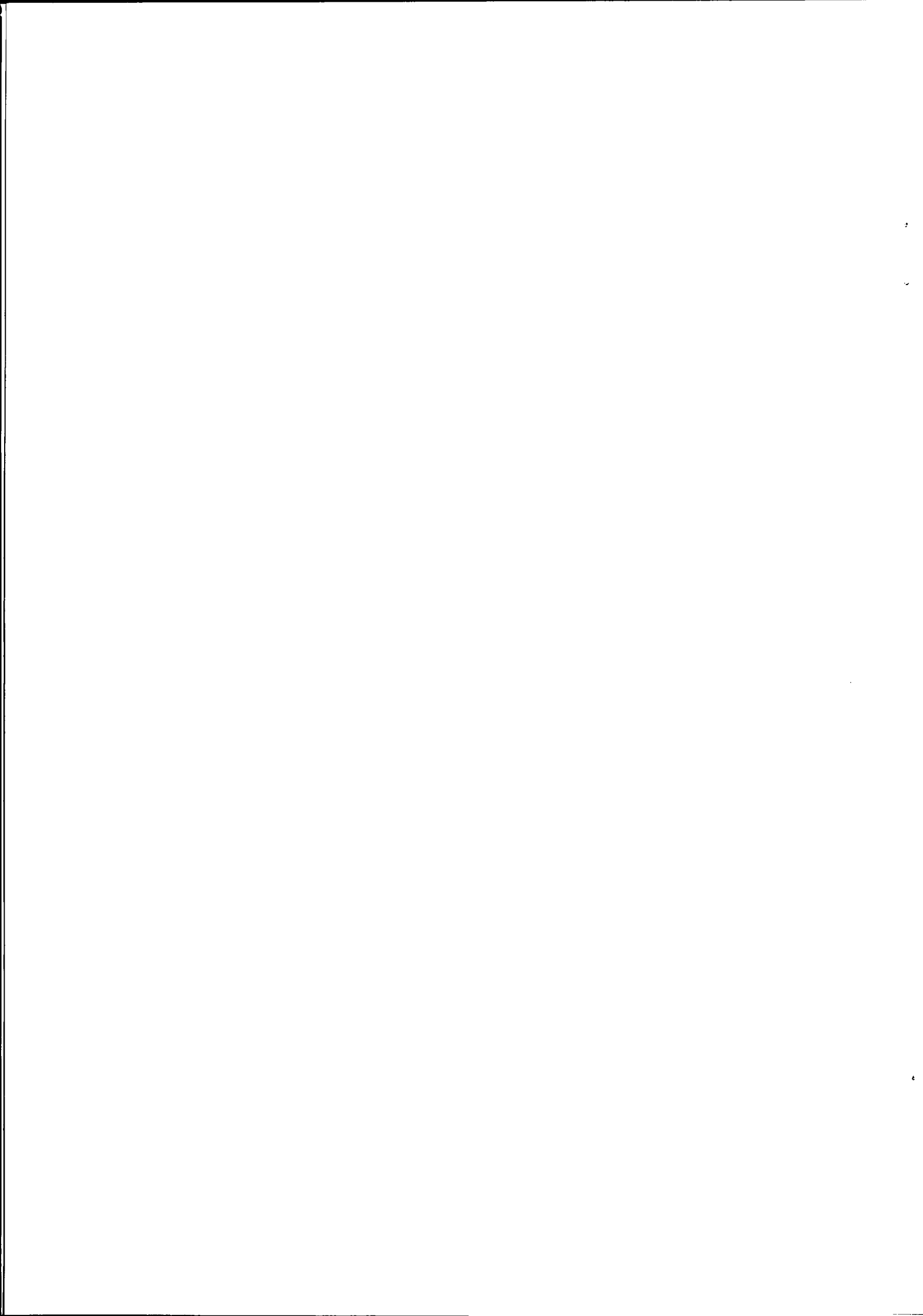
**CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES:
RESIDUOS EXPLOSIVOS DE GUERRA Y
CONFLICTOS ARMADOS NO
INTERNACIONALES**

(Punto 8.2. del orden del día)

Documento redactado por

el Comité Internacional de la Cruz Roja,
en consulta con
la Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Ginebra, julio de 2001



Resumen

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha desempeñado un papel esencial en las gestiones destinadas a limitar los efectos de las armas empleadas en los conflictos armados. Para ilustrarlo, podemos señalar que la Institución ha desplegado ingentes esfuerzos para librar al mundo de los efectos de las minas terrestres antipersonal y afirmar que no cesa en su empeño, como muestra la *Estrategia del Movimiento sobre las Minas Terrestres*, aprobada por el Consejo de Delegados en 1999. En muchos países arrasados por la guerra, sin embargo, las municiones que causan muertes y heridas no son las minas antipersonal, sino submuniciones de bombas-racimo, granadas de artillería, bombas, granadas y otras municiones sin estallar. Cuando acaban las hostilidades, estos "residuos explosivos de guerra" quedan dispersos sobre el terreno durante muchos años -a veces decenios- con el elevado costo humano y social que ello implica para la población civil.

En diciembre de 2001, los Estados Partes celebrarán la segunda Conferencia de Examen de la Convención de 1980 de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales. Esta será una gran oportunidad para fortalecer y desarrollar el derecho internacional humanitario que reglamenta las armas que puedan causar sufrimientos innecesarios o tener efectos indiscriminados. El CICR ha pedido a los Estados Partes en la CCAC que aprueben un nuevo protocolo que permita resolver los problemas que causan los "residuos explosivos de guerra". Para que las normas de la Convención se apliquen a todas las situaciones de conflicto armado, el CICR propone también que se amplíe el ámbito de aplicación de la Convención a los conflictos armados no internacionales.

De conformidad con su cometido de aliviar el sufrimiento de las víctimas de la guerra, el Movimiento deberá aprovechar la oportunidad que le brinda el Consejo de Delegados de 2001 para expresar su preocupación con respecto a estas apremiantes cuestiones humanitarias. Para dar a conocer el interés del Movimiento en resolver los problemas que causan los residuos explosivos de guerra y en ampliar el ámbito de aplicación de la Convención, se invita al Consejo de Delegados a aprobar una resolución en que inste a los Estados a examinar con carácter urgente estas cuestiones durante la próxima Conferencia de Examen.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales: residuos explosivos de guerra y conflictos armados no internacionales

El Consejo de Delegados,

alarmado por el elevado y evitable número de muertos y heridos, durante y después de un conflicto armado, a causa de los residuos explosivos de guerra que ya no tienen ninguna finalidad militar,

profundamente preocupado por las consecuencias a largo plazo que tienen para la población civil las municiones sin estallar, en particular porque impiden el regreso de los refugiados y los desplazados internos, obstaculizan la entrega de la ayuda humanitaria y la prestación de otros servicios a las personas vulnerables y traban la reconstrucción y el desarrollo económico,

poniendo de relieve la necesidad de que las disposiciones del derecho internacional humanitario, por las que se rige el empleo de ciertas armas, se apliquen en todas las situaciones de conflicto armado,

tomando nota de que la segunda Conferencia de Examen de la Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales se celebrará del 11 al 21 de diciembre de 2001,

recordando la Estrategia del Movimiento sobre minas terrestres, aprobada por la resolución 10 del Consejo de Delegados, en octubre de 1999,

1. *acoge con satisfacción* las propuestas formuladas por el CICR, que se presentarán a la consideración de la Conferencia de Examen, relativas a los residuos explosivos de guerra y a la ampliación del ámbito de aplicación de la Convención a los conflictos armados no internacionales;
2. *insta* a todos los Estados Partes en la Convención a que participen en la Conferencia de Examen;
3. *solicita* a la Conferencia de Examen que entable negociaciones, a comienzos de 2002, acerca de un nuevo protocolo para hacer frente a los problemas que plantean los residuos explosivos de guerra;

4. *exhorta* a los Estados Partes en la Convención a que lleguen a un acuerdo, cuanto antes, sobre la ampliación del ámbito de aplicación de la Convención;
5. *insta* a todos los Estados que aún no lo hayan hecho a que se adhieran a la Convención lo antes posible y a que participen en la Conferencia de Examen;
6. *reafirma* el compromiso del Movimiento Internacional para con la Estrategia del Movimiento sobre minas terrestres y la prosecución de los esfuerzos en los ámbitos de asistencia y rehabilitación de las víctimas de las minas terrestres y municiones sin estallar (MUSE), de sensibilización al peligro que entrañan las minas y las MUSE, así como de promoción en favor de la adhesión y la aplicación de los pertinentes tratados de derecho internacional humanitario;
7. *alienta* a todos los componentes del Movimiento a que sensibilicen al público y a los Gobiernos sobre el costo humano de los residuos explosivos de guerra y a que fomenten la negociación de un nuevo y efectivo protocolo de la Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales para hallar una solución a este problema;
8. *pide* al CICR que informe al Consejo de Delegados de 2003 acerca de los progresos alcanzados por lo que respecta a los residuos explosivos de guerra y a la ampliación del ámbito de aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre Ciertas Armas Convencionales.

**Informe para el Consejo de Delegados,
acerca de la Conferencia de Examen de 2001 sobre
la Convención de las Naciones Unidas
sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC):
Residuos explosivos de guerra y conflictos armados no
internacionales**

1. INTRODUCCIÓN

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha desempeñado un papel esencial en las gestiones destinadas a limitar los efectos de las armas empleadas en los conflictos armados. El Movimiento contribuyó al desarrollo de la Convención para la prohibición de las minas antipersonal (Tratado de Ottawa) y del Protocolo IV de la CCAC, por el que se prohíben las armas láser cegadoras. Igualmente importantes han sido los esfuerzos desplegados por el Movimiento para aliviar el sufrimiento de las víctimas de las minas y de las comunidades afectadas por estas municiones mediante la ayuda prestada a las víctimas y la realización de programas de sensibilización a las minas. El Movimiento prosigue su acción en el marco de la *Estrategia del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja sobre las Minas Terrestres*, aprobada por el Consejo de Delegados de 1999.

La Conferencia de Examen de 2001 de la CCAC será una oportunidad para reforzar y desarrollar las normas en que se estipula la protección debida a la población civil y a los combatientes contra los efectos de las armas. El CICR ha pedido a los Estados Partes que aprueben un nuevo protocolo en que se tengan en cuenta los problemas que causan los "residuos explosivos de guerra". Ha propuesto también la ampliación del ámbito de aplicación de la Convención a los conflictos armados no internacionales. Dado que no se celebran conferencias de examen a intervalos preestablecidos, esa conferencia es una ocasión excepcional para ampliar la protección que asigna la CCAC. En este informe se reseñan las propuestas que formula el CICR a la Conferencia de Examen y destaca posibles elementos para un proyecto de resolución sobre los residuos explosivos de guerra y la ampliación del ámbito de aplicación de la CCAC que el Consejo de Delegados podría aprobar.

2. RESIDUOS EXPLOSIVOS DE GUERRA

Cada año muchísimas personas civiles mueren o resultan heridas a causa de municiones que estallan mucho después de que estas armas han sido empleadas con un fin militar. La mayoría de los casos en que hay víctimas es cuando personas civiles pisan, o activan de cualquier otro modo, una munición sin estallar (MUSE) que ha quedado de un conflicto armado. Estos residuos explosivos de guerra son la principal amenaza para la población civil tras el fin de las hostilidades. Además del peligro inmediato que constituyen las MUSE para la vida y la integridad corporal, obstaculizan la entrega de ayuda humanitaria, el cultivo de tierras agrícolas y la reconstrucción tras un conflicto. La estela que dejan casi todos los conflictos modernos son enormes cantidades de MUSE. Con la generalización de la tecnología para lanzar municiones en grandes cantidades, aumentan las probabilidades de un rápido empeoramiento del problema, a no ser que se actúe con presteza.

Laos es un siniestro ejemplo de las consecuencias de los residuos explosivos de guerra. Las bombas y municiones lanzadas en ese país hace casi 30 años siguen teniendo hoy graves efectos. Se cree que hay unos 9 millones de residuos explosivos de guerra dispersos en todo el país. Según el principal organismo de remoción en Laos¹, unas 11.000 personas han muerto o han resultado heridas en accidentes causados por MUSE desde 1973. Además del trágico costo humano, la presencia de municiones sin estallar ha tenido graves consecuencias en el ámbito socioeconómico, que han exacerbado la pobreza del país.

Kosovo es un ejemplo más reciente. Durante el año siguiente al fin del conflicto, en esa región murieron o resultaron heridas 492 personas en accidentes ocasionados por MUSE. Según los datos recabados por el personal del CICR encargado de la sensibilización a las minas en Kosovo, aproximadamente un tercio de esas víctimas murió o resultó herida a causa de las minas antipersonal, un tercio a causa de las submuniciones de bombas-racimo y otro tercio a causa de otras municiones.

En Afganistán, Angola, Chechenia, Irak y en muchas otras zonas de conflicto, las MUSE se han cobrado un gran número de víctimas. Tras el reciente conflicto entre Etiopía y Eritrea quedaron muchas MUSE dispersas, que tomará años remover. En Polonia, las MUSE causaron la muerte o heridas a más de 12.800 personas durante los años siguientes al fin de la II Guerra Mundial². El problema es general y se incrementa con cada nuevo conflicto.

2.1. La causa del problema

En las situaciones postconflictivas, distintos tipos de municiones sin estallar hacen correr riesgos a la población civil: minas terrestres, submuniciones de bombas-racimo lanzadas desde aviones o mediante sistemas basados en tierra, granadas de artillería, granadas de mano, cohetes y otras municiones. Excepto en el caso de las minas terrestres, el problema se debe, en general, a que las municiones explosivas no estallan al impacto, contrariamente a lo esperado cuando fueron disparadas o lanzadas. Las personas civiles que después las encuentran creen casi siempre que son submuniciones "fallidas" que ya no pueden causar daño alguno. En realidad, son explosivos altamente mortíferos e inestables que estallan a menudo a la menor perturbación.

Las bombas-racimo y otras submuniciones son motivo de especial preocupación a causa del gran número que puede lanzarse a la vez y del alto porcentaje que no estalla al impacto. En Laos, por ejemplo, el porcentaje de fallos es, según estadísticas fiables, del 25% al 30% en algunas zonas. Se calcula que de las 11.000 víctimas de MUSE en el país, la mitad ha muerto o ha sido herida por submuniciones³. Se ha señalado otro porcentaje igualmente elevado de fallos (del 20% al 40%) por lo que se refiere a las submuniciones utilizadas durante la Guerra del Golfo, y la OTAN calcula que de las utilizadas en Kosovo, el porcentaje de fallos es del 10%⁴. En estas y otras zonas del mundo, las submuniciones de

¹ National UXO Programme, Laos.

² Boguslaw A. Molaski y Jan Pajak, "Explosive Remnants of World War II in Poland" en Explosive Remnants of War: Mitigating the Environmental Effects, Arthur H. Westing ed. Publicación del SIPRI y del UNEP, Taylor & Francis, Londres 1985. Estadísticas basadas en los datos comunicados por el Ministerio de Defensa Nacional de Polonia, Varsovia, Army Combat Engineer annual report (archivos no publicados).

³ Información proporcionada por Phil Bean, director, National UXO Programme, Laos, en la Reunión de Expertos sobre Residuos Explosivos de Guerra que tuvo lugar, el 18 y 19 de septiembre de 2000, en Nyon, Suiza.

⁴ "NATO-dropped cluster munitions", documento presentado por la OTAN al Centro para la Coordinación de Actividades relativas a las Minas de las Naciones Unidas (UNMACC) en Pristina/Pristine, sin fecha [1999].

bombas-racimo que no han estallado al impacto han causado después un elevado número de víctimas civiles.

Durante los conflictos, una cuestión especialmente preocupante es el uso de submuniciones contra objetivos militares situados en zonas habitadas. Por su diseño, las submuniciones tienen efectos zonales. Cuando son lanzadas mediante sistemas de bombas-racimo, cohetes o artillería, pueden dispersarse en una zona de hasta varios miles de metros cuadrados. Como ocurre con otras municiones gravitatorias, la precisión del lanzamiento de submuniciones dependerá de las condiciones meteorológicas (vientos y densidad del aire), así como de la altura y la velocidad del lanzamiento. Cuando el objetivo no es preciso o cuando hay un error en la determinación del objetivo, errar el blanco militar en una zona donde hay población civil pueden tener consecuencias mucho más graves que con artefactos tradicionales. Además, dado que existe el riesgo de que muchas submuniciones no estallen en el momento previsto, las personas civiles corren peligro cuando realizan actividades esenciales como la búsqueda de alimentos, agua y asistencia médica.

A diferencia de otras municiones, que ponen en peligro a la población por el hecho de no haber funcionado como debían, las **minas terrestres** causan víctimas civiles cuando funcionan del modo previsto. El riesgo de que estallen persiste durante muchos años tras el fin del conflicto. Además de las minas antipersonal, las **minas antivehículo** plantean a menudo un grave problema en muchos contextos y tienen trágicas consecuencias para la población civil: impiden la entrega de ayuda humanitaria⁵, limitan el movimiento de las personas y retardan la reconstrucción de los países afectados.

Los problemas que causan los residuos explosivos de guerra son previsibles y evitables. Las terribles consecuencias de las minas antipersonal fueron la razón de la aprobación de la Convención de 1997 sobre la prohibición de las minas antipersonal y de la amplia adhesión a este instrumento. Sin embargo, otras municiones sin estallar hacen también correr grandes riesgos a la población civil y los tratados vigentes nada disponen acerca de sus consecuencias a largo plazo. Dada la creciente capacidad de las fuerzas armadas para lanzar grandes cantidades de municiones desde una gran distancia, es probable que el problema se agrave, a menos que se emprenda una acción con urgencia.

2.2. ¿Qué puede hacerse?

Diversas medidas permitirían reducir considerablemente el costo humano de los residuos explosivos de guerra. Hay que aprobar nuevas normas internacionales que reglamenten las características de las municiones explosivas, así como su eliminación.

Para reducir el peligro que esas armas representan para la población civil, el CICR ha propuesto la aprobación de un **nuevo protocolo adicional a la CCAC** que haga posible:

- **imponer a quienes utilicen municiones explosivas la obligación** de eliminar las que queden sobre el terreno tras el fin de las hostilidades o, si no controlan el territorio, de proporcionar la ayuda técnica y material necesaria para su eliminación; esta obligación podría ir acompañada de una serie de medidas técnicas, como el requisito de equipar las municiones (incluidas las submuniciones) de mecanismos que hagan posible su autodestrucción y su detección;

⁵ En los años 90, 16 colaboradores del CICR y de Sociedades Nacionales perdieron la vida en incidentes con minas antivehículo en 11 países, y 63 resultaron heridos. Cada incidente tuvo como consecuencia la suspensión de las operaciones de asistencia a una población ya vulnerable.

- exigir que se **proporcione rápidamente información técnica** a las Naciones Unidas y órganos de desminado para facilitar su pronta eliminación y reducir los riesgos que corre el personal encargado de esta tarea;
- exigir a quienes utilicen municiones que puedan tener efectos a largo plazo que proporcionen **información a las organizaciones que realizan actividades de sensibilización a las minas y MUSE** y den por adelantado a la población civil un aviso eficaz acerca del lanzamiento de esas municiones;
- prohibir el uso de submuniciones contra cualquier objetivo militar ubicado en una concentración de población civil.

2.3. La Conferencia de Examen de la CCAC de 2001

La CCAC contiene importantes disposiciones que reglamentan el empleo de las armas que puedan causar sufrimientos innecesarios o que tienen efectos indiscriminados. Mediante sus cuatro Protocolos, la Convención trata de reducir los sufrimientos de los combatientes y proteger a la población civil de los efectos inmediatos y a largo plazo de categorías específicas de armas. Muchas de las normas propuestas ya se aplican a otros tipos de armas reglamentadas en la CCAC.

La segunda Conferencia de Examen de la CCAC tendrá lugar en Ginebra del 11 al 21 de diciembre de 2001. El CICR no espera que se apruebe un protocolo en la Conferencia, sino más bien que inste a la aprobación de un mandato de negociaciones que comiencen en 2002 con el fin de suscribir un nuevo protocolo uno o dos años después. Dicho Protocolo ayudaría a reducir significativamente el número de víctimas que causan las minas antivehículo, las submuniciones de bombas-racimo y otras municiones sin estallar, así como las consecuencias que éstas tienen en el ámbito socioeconómico.

Se ha ofrecido un amplio apoyo a esta propuesta desde que fue presentada a los Estados en una reunión de expertos gubernamentales organizada por el CICR en Nyon, Suiza, el mes de septiembre de 2000. En el segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Examen, que tuvo lugar del 2 al 6 de abril de 2001 en Ginebra, 28 Estados, de los cuales las principales potencias zonales, apoyaron la continuación de los trabajos relativos a los residuos explosivos de guerra, así como un detenido examen de las soluciones propuestas, en el marco de la Conferencia de Examen de la CCAC, a lo que ningún Estado se opuso.

3. APLICACIÓN DE LA CCAC A LOS CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES

Además de la propuesta relativa a los residuos explosivos de guerra, el CICR ha alentado a los Gobiernos a ampliar la aplicación de la CCAC a los conflictos armados no internacionales. Hoy, la mayoría de los conflictos armados tiene lugar en el territorio de un solo Estado y quienes sufren sus trágicas consecuencias son, con demasiada frecuencia, las personas civiles. Sin embargo, la CCAC y sus Protocolos no se aplican, de conformidad con sus disposiciones actuales, a esas situaciones, sino únicamente a los conflictos armados internacionales, excepto el Protocolo II sobre minas, armas trampa y otros artefactos, que fue especialmente enmendado en 1996 para que se aplicara también a los conflictos armados no internacionales. Por consiguiente, urge que la CCAC se aplique a los tipos de conflictos que hoy tienen lugar en el mundo y que sus normas fundamentales de índole humanitaria protejan también a las víctimas de esas situaciones.

Se apoya ampliamente la inclusión de los conflictos armados no internacionales en el ámbito de aplicación de todos los Protocolos de la CCAC, sea mediante la aprobación de

un nuevo Protocolo, sea mediante la enmienda de la Convención marco. A pesar de que en ambos enfoques hay ventajas e inconvenientes que merecen consideración, lograr el objetivo general de aplicar las normas de la CCAC en todas las situaciones de conflicto armado sería un gran progreso para el derecho internacional humanitario y debe fomentarse.

4. ¿QUÉ PUEDE HACER EL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA?

A pesar de que los Gobiernos han reconocido la existencia del problema, la efectividad de la solución dependerá de la participación de todos los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de las organizaciones internacionales, de la comunidad encargada de la remoción de minas y de organizaciones no gubernamentales especializadas. El Movimiento desempeñó un papel esencial en el desarrollo y la promoción del Tratado de Ottawa y del Protocolo IV de la CCAC, por el que se prohíben las armas láser cegadoras. Ahora hay que proseguir esos esfuerzos.

Se insta a que el Movimiento Internacional aproveche la celebración de la Conferencia de Examen de 2001 para expresar su preocupación por los problemas que plantean, en el ámbito humanitario, los residuos explosivos de guerra y para poner de relieve la necesidad de ampliar el ámbito de aplicación de la CCAC. Para dar prueba del interés que tiene en estas cuestiones, sería muy útil que el Consejo de Delegados, que tendrá lugar un mes antes de la Conferencia de Examen, apruebe una resolución.

En dicha resolución se debería:

- destacar las consecuencias que tienen los residuos explosivos de guerra en el ámbito humanitario;
- pedir que los Estados emprendan negociaciones, en el marco de la Conferencia sobre la CCAC, acerca de un nuevo protocolo que permita resolver el problema y tomen otras medidas prácticas;
- hacer que el Movimiento se comprometa a emprender las acciones necesarias para lograr el éxito de las negociaciones en los próximos años;
- reafirmar el compromiso del Movimiento, contenido en la *Estrategia del Movimiento sobre las Minas Terrestres*, de emprender una acción práctica para la asistencia médica y la rehabilitación de las víctimas de minas y MUSE y para concienciar a la comunidad del peligro que hacen correr las minas y las MUSE;
- pedir que los Estados amplíen el ámbito de aplicación de la CCAC a los conflictos armados no internacionales; e
- instar a que los Estados ratifiquen la CCAC y todos sus Protocolos, si aún no lo han hecho.

5. CONCLUSIÓN

Un nuevo protocolo relativo a los residuos explosivos de guerra y la ampliación del ámbito de aplicación de la CCAC serían importantes medidas que permitirían reducir los sufrimientos humanos causados por los conflictos armados. La CCAC seguiría siendo un instrumento dinámico si incluye la realidad de los países arrasados por la guerra. Las

propuestas del CICR se basan en los esfuerzos que el público y los Gobiernos han desplegado para limitar los daños innecesarios causados por las armas. Los recientes tratados por los que se prohíben las minas antipersonal y las armas láser cegadoras muestran que es posible tomar medidas eficaces para limitar las consecuencias de los conflictos y evitar que ocurran más tragedias humanas.

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha desempeñado un papel esencial en los recientes logros en este ámbito del derecho. La acción del Movimiento por lo que respecta a la protección debida a las víctimas de la guerra, su experiencia sobre el terreno acerca de la sensibilización a las minas y las MUSE y su valioso trabajo sobre las minas terrestres antipersonal, hacen que la Institución esté en una buena posición para dirigir los trabajos relacionados con los residuos explosivos de guerra y la ampliación del ámbito de aplicación de la CCAC a los conflictos armados no internacionales.