

Conferencia de Examen de los Estados Partes en la Convención sobre Municiones en Racimo

17 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Segunda reunión preparatoria de la Segunda Conferencia de Examen

Ginebra, 4 de septiembre de 2020

Tema 5 a) del programa provisional

**Intercambio de opiniones sobre la preparación de
documentos para la Segunda Conferencia de Examen:
Examen del funcionamiento y la situación de la
Convención en el período de 2016 a 2020**

Proyecto de documento de examen del Plan de Acción de Dubrovnik

Parte I

Presentado por el Presidente de la Segunda Conferencia de Examen

I. Introducción y objetivo

1. La Convención sobre Municiones en Racimo nació de la toma de conciencia colectiva de las consecuencias humanitarias que entrañan las municiones en racimo y de la determinación de poner fin para siempre al sufrimiento y a las muertes causadas por estas armas. Para cumplir este objetivo, la Convención se basa en un conjunto de disposiciones básicas centradas tanto en el desarme como en los aspectos humanitarios: el empleo, producción, transferencia y almacenamiento de municiones en racimo, la limpieza de tierras contaminadas, la educación sobre reducción de riesgos y la prestación de asistencia a las víctimas, sus familias y comunidades. Desde su entrada en vigor, el 1 de agosto de 2010, la Convención ha avanzado sustancialmente hacia el cumplimiento de su objetivo y constituye en sí misma una de las novedades más importantes de los últimos tiempos en la esfera del derecho internacional humanitario. Los Estados partes han demostrado desde el principio su determinación de aplicar la Convención de manera rápida y exhaustiva. Han trabajado juntos en un espíritu de cooperación, consulta y colaboración para llevar adelante la aplicación de la Convención.

2. Desde la Primera Conferencia de Examen de la Convención, celebrada en Dubrovnik en 2015, se ha avanzado en el logro del propósito y el objetivo de la Convención y en el cumplimiento de sus disposiciones. Si bien se sigue avanzando a buen ritmo, continúa habiendo dificultades para dar plena aplicación a la Convención. Con el presente examen se pretende hacer constar los progresos realizados por los Estados partes en el cumplimiento de sus obligaciones desde la Primera Conferencia de Examen. Los progresos realizados se miden en términos generales y con respecto a las medidas y los objetivos establecidos en el Plan de Acción de Dubrovnik (PAD) y las decisiones o recomendaciones adoptadas por los Estados partes desde entonces. El examen tiene por



objeto proporcionar un análisis de la situación actual, poner de relieve las dificultades que quedan por resolver para cumplir los objetivos y las obligaciones dimanantes de la Convención y servir de base para la elaboración del plan de acción que se aprobará en la Segunda Conferencia de Examen, en Lausana.

II. Universalización

A. Situación y avances desde Dubrovnik

3. Hasta la fecha, 121 Estados se han comprometido a cumplir los objetivos de la Convención. De ellos, 108 se han convertido en Estados partes de pleno derecho por la vía de la ratificación o la adhesión, mientras que 13 son Estados signatarios que aún deben ratificar la Convención.

4. Durante el período que se examina, se han sumado a la Convención un total de 12 Estados. Entre 2015 y 2017, la Convención recibió por lo menos 2 ratificaciones o adhesiones cada año. Este número aumentó a 3 en 2018 pero volvió a ser 2 en 2019, mientras que en lo que va de 2020 ha habido 1 ratificación. Mauricio ratificó la Convención y Somalia se adhirió a ella en 2015. Palau la ratificó, mientras que Cuba se adhirió en 2016. En 2017, Madagascar y Benin ratificaron la Convención, seguidos de Namibia y Gambia en 2018. Sri Lanka también se adhirió en 2018. En 2019, Filipinas ratificó la Convención y Maldivas se adhirió a ella. En enero de 2020, Santo Tomé y Príncipe ratificó la Convención, con lo que el número de Estados partes alcanzó los actuales 108.

5. En lo que respecta a los 13 Estados que han firmado, pero aún no han ratificado, la Convención, nueve se encuentran en África (Angola, Djibouti, Kenya, Liberia, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania y Uganda), 2 en América (Haití y Jamaica), 1 en Asia (Indonesia) y 1 en Europa (Chipre).

6. Varios Estados que al parecer presentan contaminación por municiones en racimo no son partes en la Convención. El *Cluster Munition Monitor* indica entre ellos hay dos Estados que han firmado la Convención pero aún no la han ratificado: Angola y República Democrática del Congo. Dicha publicación indica además que entre ellos hay también varios Estados que no son partes ni signatarios, en particular Azerbaiyán, Camboya, el Irán, Libia, Serbia, el Sudán, Sudán del Sur, Siria, Tayikistán, Ucrania, Viet Nam, el Yemen y posiblemente Georgia.

B. Evaluación con respecto a las medidas y objetivos establecidos en el PAD

7. La medida 1.1, titulada “Fomentar la adhesión a la Convención”, establece el objetivo de que, antes de la Segunda Conferencia de Examen, la Convención cuente con 130 Estados partes. Aunque el número de Estados partes ha pasado de 96 al final de la Primera Conferencia de Examen a 108 actualmente, el déficit con respecto al objetivo establecido por el PAD sigue siendo grande.

8. La universalización de la Convención se ha promovido en varios foros. Las Presidencias de la Convención han ejercido su influencia especialmente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde han presentado cada año, desde 2014, una resolución titulada “Aplicación de la Convención sobre Municiones en Racimo”. El apoyo suscitado por la resolución ha aumentado, si bien modestamente, durante el ciclo que se examina (de 139 votos a favor, 2 en contra y 40 abstenciones en 2015 a 144 a favor, 1 en contra y 38 abstenciones en 2019). Es de resaltar además que votan a favor de la resolución unos 30 Estados que no son partes en la Convención ni signatarios de ella. En 2019, votaron a favor de la resolución los siguientes Estados que no son partes en la Convención: Argelia, Azerbaiyán, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bhután, Brunei Darussalam, Eritrea, Etiopía, Gabón, Guinea Ecuatorial, Islas Marshall, Islas Salomón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Kiribati, Libia, Malasia, Micronesia, Mongolia, Papua Nueva Guinea, Santa

Lucía, Singapur, Sudán, Suriname, Tailandia, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu, Venezuela y Yemen.

9. De los Estados que no apoyaron la resolución en 2019 ninguno era signatario, con la excepción de Chipre y Uganda. Esos Estados dieron diversas explicaciones respecto de su negativa a apoyar la resolución. Entre ellas la de que la Convención no se negoció en el marco de las Naciones Unidas, que la definición de municiones en racimo de la Convención es demasiado restrictiva, que las municiones en racimo son un arma legítima cuando se utilizan de conformidad con el derecho internacional humanitario o responden a necesidades de defensa y a desafíos persistentes en materia de seguridad. Que un Estado no apoye la resolución no significa que no comparta los objetivos humanitarios generales de esta, ya que la posición del Estado puede estar motivada por otras consideraciones. Varios Estados han indicado expresamente que, si bien no pueden votar a favor de la resolución, respaldan sus objetivos humanitarios. Por su parte, Chipre explica su voto de abstención aludiendo a que la situación de seguridad que atraviesa es obstáculo al proceso de ratificación.

10. Para fomentar la adhesión a la Convención, las sucesivas Presidencias y coordinadores sobre la universalización han adoptado otra serie de medidas. Entre ellas la redacción de cartas oficiales dirigidas a estos Estados, o la celebración de reuniones bilaterales con ellos, para alentarlos a que estudien la posibilidad de sumarse a la Convención y/o para entender mejor qué obstáculos les impiden dar ese paso. Además, la Presidencia, los coordinadores sobre la universalización y otros Estados partes han organizado varios seminarios para promover la adhesión a la Convención en determinadas regiones, en particular en África, Europa, Asia Sudoriental, el Pacífico, América y el Caribe. La Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención desempeñó un papel central e inestimable en la mayoría de esas actividades. El Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de depositario de la Convención, también ha desempeñado un papel activo en la labor de universalización realizada en el período que se examina, en particular escribiendo a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados que no son partes en la Convención para alentarlos a que pasen a serlo.

11. Asimismo, se ha alentado a los Estados que no partes ni signatarios a que participen en la Reunión de los Estados Partes en la Convención que se celebra cada año, con miras a promover el diálogo con esos Estados, así como la adhesión tanto a la Convención como a su norma. En promedio, han participado en la Reunión de los Estados Partes alrededor de 18 Estados no partes. Los siguientes Estados han participado al menos en una Reunión de los Estados Partes: Arabia Saudita, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bhután, China, Finlandia, Grecia, Kazajistán, Libia, Maldivas, Marruecos, Mongolia, Myanmar, Omán, Pakistán, Qatar, República de Corea, Singapur, Sri Lanka, Sudán del Sur, Sudán, Tailandia, Turquía, Vanuatu, Viet Nam, Yemen y Zimbabwe.

12. Muchas de las medidas comunicadas en el marco de la medida 1.1 también contribuyeron a la aplicación de la medida 1.2, titulada “Promover la universalización de la Convención”. Varias de las actividades emprendidas se llevaron a cabo en estrecha cooperación con los asociados pertinentes, incluidos en particular el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las organizaciones de la sociedad civil. Sus recursos y competencias técnicas se aprovecharon en la organización de los eventos regionales de divulgación mencionados anteriormente. Estas organizaciones también organizaron eventos regionales para promover la universalización de la Convención. También ofrecieron y prestaron asistencia a los Estados interesados en pasar a ser parte en la Convención, por ejemplo, en la esfera de la legislación nacional.

13. Se ha prestado especial atención a los Estados que aún producen y/o almacenan municiones en racimo, ya que representan un reto en lo que respecta tanto a la universalización de la Convención como a la promoción de su norma. Se ha procurado entablar un diálogo con varios de estos Estados. En particular, la Presidencia de la Séptima Reunión de los Estados Partes inició un debate estructurado con un grupo de esos Estados, que incluía un diálogo entre interlocutores militares. En el contexto de este diálogo se examinó la norma establecida por la Convención, así como la manera en que las fuerzas armadas de los Estados partes en la Convención se habían adaptado a no poder utilizar

municiones en racimo en la esfera operacional. La utilidad de esos enfoques ha sido saludada por numerosos interesados.

14. La medida 1.3 del DAP, titulada “Reforzar las normas que está estableciendo la Convención”, se refiere a dos dimensiones diferentes: el cumplimiento de la Convención por sus Estados partes y la promoción de sus normas entre los Estados que aún no están comprometidos con ella.

15. No se ha denunciado en el marco de la Convención ningún caso de incumplimiento por un Estado parte durante el período examinado. Además, tampoco se ha declarado ningún empleo de municiones en racimo en el territorio de un Estado parte en la Convención.

16. Durante el período que se examina se han notificado o denunciado varios casos nuevos de empleo de municiones en racimo en el territorio de Estados que no son partes en la Convención, incluido el posible empleo de municiones en racimo por agentes no estatales. Tales acontecimientos han dado lugar a expresiones de preocupación y/o condena procedentes de numerosos Estados partes en la Convención, en particular debido a los riesgos que se derivan para los civiles durante los ataques y después de ellos. Esto es particularmente cierto en el caso del persistente empleo de municiones en racimo en Siria.

17. En el marco del informe final de la Reunión de los Estados Partes en la Convención que se celebra cada año, los Estados partes han manifestado colectiva y reiteradamente su gran preocupación y su condena ante el empleo de municiones en racimo. Varias Presidencias de la Convención emitieron comunicados ante las noticias sobre el empleo de municiones en racimo, entre otros medios a través del sitio web de la Convención.

18. Entre los Estados que no son parte en la Convención y que, según se informa, han producido municiones en racimo en el pasado figuran el Brasil, China, Egipto, los Estados Unidos, Grecia, la India, el Irán, Israel, el Pakistán, Polonia, la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, Rumania, Rusia, Singapur y Turquía. Si bien varios de esos Estados no producen activamente municiones en racimo en la actualidad, ninguno de ellos ha renunciado oficialmente a esa actividad en los últimos cinco años. Al parecer, el número de Estados que no son partes en la Convención y que almacenan municiones en racimo ha permanecido prácticamente invariable en los últimos cinco años, situándose en torno a 50. En cuanto a las transferencias de municiones en racimo, es difícil evaluar si han disminuido durante el período que se examina debido a la falta de información en este ámbito.

19. Varios Estados que no son partes en la Convención imponen alguna forma de restricción al uso de municiones en racimo. Por ejemplo, según el *Cluster Munitions Monitor*, Estonia, Finlandia, Polonia y Rumania se han comprometido a no utilizar municiones en racimo fuera de su propio territorio, y Tailandia declara haber apartado de sus existencias operacionales las municiones en racimo. Sin embargo, una política adoptada por los Estados Unidos que exigía eliminar completamente para finales de 2018 el posible uso de municiones en racimo que no funcionaran debidamente en más del 1 % de las ocasiones fue objeto de revisión antes de tal fecha. En su versión revisada, la política indica que esas armas se mantendrán en arsenales activos hasta que las capacidades que aportan sean sustituidas por municiones mejores y más fiables. Evaluar las tendencias relativas a las moratorias adoptadas por los Estados que no son partes en la Convención sobre la producción, el almacenamiento, transferencia o el empleo de municiones en racimo resulta complicado, ya que ni la Convención (a través de su Dependencia de Apoyo a la Aplicación) ni la sociedad civil recopilan sistemáticamente información al respecto.

C. Dificultades señaladas desde la Primera Conferencia de Examen

20. Aunque se ha avanzado en la universalización de la Convención desde la Primera Conferencia de Examen, cabe señalar que la Convención no suscita el mismo respaldo que otros instrumentos de la esfera del desarme convencional. Será necesario mantener y reforzar las iniciativas en este ámbito a cada vez que ello sea posible.

21. En particular, se deben mantener los esfuerzos en relación con los 13 Estados mencionados anteriormente que han firmado la Convención pero aún no la han ratificado. También debe prestarse especial atención a los Estados no partes que han expresado una clara inclinación positiva al votar a favor de la resolución anual presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Habida cuenta de los objetivos de la Convención, también deberían intensificarse los esfuerzos dirigidos en particular a los Estados señalados anteriormente que presentan contaminación por municiones en racimo o que retienen municiones en racimo en sus arsenales militares.

22. Con frecuencia se han puesto de relieve varias dificultades u obstáculos para llevar adelante los esfuerzos de universalización, incluidos los aspectos que se indican a continuación.

23. Se ha aludido con asiduidad al desconocimiento de la Convención por parte de las autoridades decisorias, especialmente en el caso de los parlamentarios nacionales, que son interesados clave en todo proceso de ratificación. Al parecer carecen de información suficiente sobre la Convención, su dimensión humanitaria o las obligaciones que entraña.

24. La competencia con otras prioridades nacionales parece afectar también al avance de la universalización. Estados con los que se ha conversado frecuentemente al respecto subrayan que son partidarios de la Convención en principio e incluso observan sus normas, pero que tienen asuntos que atender y/o otros instrumentos a los que adherirse cuyo carácter es más urgente (como la salud, el cambio climático o los Objetivos de Desarrollo Sostenibles). Este es sobre todo el caso de los Estados con capacidades limitadas o afectados por la inestabilidad política. En varios casos, los esfuerzos de universalización se han visto obstaculizados por los problemas para encontrar un ministerio o departamento nacional al cual encomendar la iniciativa en los asuntos referidos a la Convención. Así sucede en Estados que en principio han expresado interés en sumarse a la Convención, pero en los que la ausencia de una oficina competente significa que la cuestión se va asignando a entidades sucesivas en lugar de llevarse adelante. También se ha observado que la identificación de un paladín nacional al más alto nivel del Gobierno nacional aumenta la probabilidad de que el proceso de ratificación avance.

25. Las cuestiones y consideraciones de seguridad siguen constituyendo una dificultad clave para la universalización de la Convención que se manifiesta a diferentes escalas. Las consideraciones de seguridad regional pueden llevar a un Estado a no sumarse a la Convención a menos que los países vecinos hagan lo propio. En tal caso, es probable que la labor de universalización deba realizarse a nivel regional en lugar de a nivel nacional solamente. Además, al parecer varios Estados siguen considerando que las municiones en racimo tienen una utilidad militar importante y/o se encuentran en una situación de seguridad que no les permite renunciar a esas armas. No obstante, es importante promover un diálogo con esos Estados, en particular para fomentar las normas de la Convención. También se ha calificado de particularmente útil un diálogo entre los militares de estos y otros Estados, organizado por una Presidencia durante el ciclo que se examina, entre otras cosas para examinar cómo han hecho para renunciar a ese tipo de municiones las fuerzas armadas de los Estados que han pasado a ser parte en la Convención.

26. En lo que respecta a la promoción de las normas establecidas por la Convención, una de las dificultades se hizo patente en lo complicado que resultaba para los Estados partes consensuar el lenguaje empleado en el Documento Final de la Reunión de los Estados Partes para manifestar preocupación y/o condena ante los casos en que se habían empleado municiones en racimo. La evaluación de la promoción de las normas también se ve afectada por la falta de claridad en relación con las políticas adoptadas por los Estados no partes en relación con las municiones en racimo, como las limitaciones/moratorias al empleo, desarrollo, producción, adquisición, almacenamiento, retención y transferencia. Podría resultar beneficioso que la información en este ámbito se recabara de manera más sistemática.

27. Aunque no constituye una dificultad ni un obstáculo para la universalización, la estructura establecida por la Convención desempeña una función importante en el avance de la labor en este ámbito. Las Presidencias de la Convención han realizado un papel destacado en la promoción de la universalización de la Convención, al igual que los dos

coordinadores sobre la universalización. Debido a los cambios en los titulares y las prioridades y/o a las diferencias en cuanto a capacidades, es posible que la coherencia y la continuidad de los esfuerzos se resientan en ocasiones. Además, otros instrumentos han recurrido a un dispositivo más estructurado para promover la universalización, por ejemplo creando un grupo de contacto para la universalización o uno o varios abanderados en forma de enviados especiales, con efectos positivos. A día de hoy, la Convención no ha estudiado ni puesto en práctica esta opción. Por último, algunos de esos instrumentos han podido recurrir a la organización periódica de reuniones oficiosas para llevar adelante la labor de universalización.

III. Destrucción de existencias

A. Situación y avances desde Dubrovnik

28. La aplicación del artículo 3 ha sido un éxito rotundo. De los 41 Estados partes que comunicaron tener existencias de municiones en racimo cuando la Convención entró en vigor para ellos, 36 han cumplido sus obligaciones de destrucción. Más del 95 % de las armas que poseían los Estados partes ya han sido destruidas, lo que representa un total de casi 1,5 millones de municiones en racimo que contenían 178 millones de submuniciones. Hoy en día, hay 100 Estados partes que no tienen existencias de municiones en racimo porque han concluido sus programas de destrucción o porque nunca tuvieron existencias de este tipo de arma. Al término de la Primera Conferencia de Examen, 13 Estados partes tenían aún pendiente la obligación de destruir sus existencias de municiones en racimo. Desde la Primera Conferencia de Examen se ha observado lo siguiente:

a) Nueve Estados partes (Alemania, Botswana, Croacia, Cuba, Eslovenia, España, Francia, Italia y Suiza) han declarado haber cumplido las obligaciones que les impone el artículo 3, y todos ellos lo han hecho dentro del plazo estipulado en la Convención. Cinco de esos Estados cumplieron sus obligaciones por lo menos tres años antes de que venciera el plazo;

b) Un Estado parte (Cuba) que se adhirió a la Convención en 2015 informó de que tenía municiones en racimo, y la destrucción de sus existencias ya se ha completado;

c) Dos Estados partes (Maldivas y Santo Tomé y Príncipe) se han sumado recientemente a la Convención y todavía no han presentado su informe inicial; sin embargo, se cree que ninguno de ellos tiene existencias de municiones en racimo;

d) En la actualidad hay cuatro Estados partes (Bulgaria, Eslovaquia, Perú y Sudáfrica) que han informado de que siguen teniendo existencias de municiones en racimo y que, por lo tanto, tienen la obligación pendiente de destruir esas existencias. Guinea-Bissau sigue verificando la existencia de municiones en racimo en sus arsenales y todavía no ha confirmado si efectivamente tiene municiones en racimo almacenadas.

29. Aunque se han hecho progresos en la destrucción de las existencias, persisten varias incertidumbres debido a que nueve Estados partes, incluidos dos nuevos Estados partes (Maldivas y Santo Tomé y Príncipe), no han presentado su informe inicial con arreglo al artículo 7 de la Convención. No está claro si alguno de estos Estados podría tener existencias de municiones en racimo. Un Estado parte (Guinea-Bissau) informó de que tenía municiones sin identificar y solicitó asistencia para determinar si entre ellas había municiones en racimo.

30. También se han producido novedades en lo que respecta a las solicitudes de prórroga. En la Octava Reunión de los Estados Partes, celebrada en 2018, se aprobaron las directrices para las solicitudes de prórroga con arreglo al artículo 3 de la Convención. En un anexo se imparte orientación sobre cómo presentar una solicitud de prórroga, es decir, su contenido, estructura y plazos. En la Novena Reunión de los Estados Partes, celebrada en 2019, un Estado parte (Bulgaria) presentó una solicitud para que se prorrogara por un año el plazo para cumplir sus obligaciones dimanantes del artículo 3, que vencía en 2019, y esta fue aprobada por los Estados partes. Se ha presentado una nueva solicitud que incluye un plan de trabajo, la cual será analizada en la Segunda Conferencia de Examen. Un

segundo Estado parte (Perú) ha presentado una solicitud de prórroga de su plazo, que vence en 2021, y esta será examinada en la Segunda Conferencia de Examen. En cuanto a los otros tres Estados con obligaciones pendientes en virtud del artículo 3 de la Convención, dos (Eslovaquia y Sudáfrica) han informado de que van por buen camino para cumplir los plazos estipulados en la Convención: 2024 y 2023, respectivamente. Otro Estado parte (Guinea-Bissau) podría solicitar una prórroga si se detectan en sus arsenales municiones en racimo. Ningún Estado parte declaró haber descubierto existencias de municiones en racimo anteriormente desconocidas una vez vencido el plazo inicial.

31. Según la información disponible, 13 Estados partes retienen municiones en racimo con fines de entrenamiento e investigación (según lo permitido por la Convención), lo que representa un aumento con respecto a 2015, cuando 11 Estados partes retenían municiones en racimo con arreglo a esta disposición de la Convención. Este ligero aumento se debe a las existencias retenidas por un nuevo Estado parte y a que un Estado parte optó por retener algunas municiones en racimo con fines de adiestramiento después de haber declarado inicialmente que no lo haría. Sin embargo, la mayoría de los Estados partes que retienen municiones en racimo con fines de entrenamiento han reducido el número de sus existencias desde que hicieron sus declaraciones iniciales.

B. Evaluación con respecto a las medidas y objetivos establecidos en el PAD

32. Para cerciorarse de que las existencias se destruyan lo antes posible y dentro del plazo inicial, se alienta a los Estados partes con obligaciones pendientes a que elaboren sin demora un plan de trabajo detallado para la destrucción de las existencias (medida 2.1 del PAD). Cabe señalar que la mayoría de los Estados partes que tienen existencias por destruir han actuado con arreglo a esta disposición. Sin embargo, algunos de estos Estados partes no han puesto al día con diligencia, a través de los informes previstos en el artículo 7, la información sobre el estado de sus programas de destrucción. La necesidad de elaborar un plan de trabajo detallado figura también en las directrices sobre las solicitudes de prórroga con arreglo al artículo 3 que se aprobaron en la Octava Reunión de los Estados Partes.

33. En el PAD también alienta a los Estados partes a potenciar el intercambio de prácticas prometedoras en lo que respecta a las prácticas de destrucción de existencias que sean eficaces y económicas (medida 2.2). Esto fue algo que hicieron algunos Estados partes, pero no todos, y los intercambios en esta esfera pueden mejorarse sin duda. Los Estados partes deberían destacar sistemáticamente todo hito en los informes anuales de transparencia y en las reuniones de la Convención. También es fundamental mejorar el intercambio de información en lo que se refiere, en particular, a las repercusiones de la destrucción en la seguridad pública, la salud y el medio ambiente.

34. En la medida 2.3 del PAD se recuerda que los Estados partes que retengan o adquieran municiones en racimo y submuniciones explosivas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 6, deben cerciorarse de que la cantidad no supere el número estrictamente necesario para dichos fines e informarán periódicamente sobre cualquier cambio al respecto. Durante el período que se examina, el número de Estados partes que han presentado informes sobre la retención de municiones en racimo ha aumentado gradualmente, mientras que la Dependencia de Apoyo a la Aplicación, junto con los coordinadores temáticos, se ha cerciorado periódicamente de que se presentaran informes sobre el uso que se había dado o se preveía dar a las municiones retenidas.

35. En cuanto a la medida 2.4, los Estados partes que completaron la destrucción de sus existencias por lo general informaron de ello en la siguiente Reunión de los Estados Partes. El suministro de esta información también se vio facilitado por la adopción de la plantilla de declaración de cumplimiento en la Octava Reunión de los Estados Partes, celebrada en 2018.

C. Dificultades señaladas desde la Primera Conferencia de Examen

36. Desde 2015 se han hecho importantes progresos en la destrucción de las existencias de municiones en racimo. No obstante, persisten ciertas dificultades. Durante el período que se examina, un Estado se vio por primera vez incapaz de cumplir su obligación de destruir sus existencias en el plazo inicial establecido en el artículo 3 y tuvo que presentar una solicitud de prórroga en la Novena Reunión de los Estados Partes. Este país ha presentado ahora una nueva solicitud de prórroga que será analizada en la Segunda Conferencia de Examen, junto con toda la documentación que se le solicitó. Otro Estado también ha presentado una solicitud de prórroga que se examinará en la Segunda Conferencia de Examen. Dado que se trata de un proceso aún reciente, es importante al presentar las solicitudes cerciorarse de que sean completas y de buena calidad, a fin de preservar la integridad del tratado. Será importante someter a seguimiento esas solicitudes a fin de que la destrucción concluya con la mayor rapidez posible. En términos más generales, una de las consecuencias de la fatiga en la presentación de informes observada en el contexto de la Convención ha sido que la recopilación de información sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 3 se ha vuelto más difícil.

37. En lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 3 se observaron, en particular, las dos dificultades siguientes:

a) La falta de las competencias técnicas necesarias para llevar a cabo la destrucción minimizando el impacto ambiental, de conformidad con el artículo 3, párrafo 2, de la Convención;

b) La necesidad de desarrollar complejos procesos nacionales para llevar adelante la aplicación del artículo 3, lo cual conlleva además obstáculos tecnológicos.

IV. Limpieza y educación sobre reducción de riesgos

A. Situación y avances desde Dubrovnik

38. Al final de la Primera Conferencia de Examen, 11 Estados partes todavía tenían obligaciones de limpieza en virtud del artículo 4. Durante el período que se examina, un Estado parte declaró haber completado el cumplimiento de sus obligaciones (Mozambique). Un nuevo Estado parte (Somalia) comunicó que tenía obligaciones en virtud del artículo 4, mientras que otro (Mauritania), que había declarado haber cumplido sus obligaciones en 2013, comunicó que en 2020 había descubierto zonas contaminadas anteriormente desconocidas bajo su jurisdicción o control. Por consiguiente, 12 Estados partes (Alemania, Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Chad, Chile, Croacia, Iraq, Líbano, Mauritania, Montenegro, República Democrática Popular Lao y Somalia) tienen actualmente obligaciones de limpieza pendientes en virtud del artículo 4. De estos 12, se espera que 2 (Croacia y Montenegro) cumplan con su plazo, fijado en el 1 de agosto de 2020.

39. Desde la Primera Conferencia de Examen, varios Estados partes han pedido que se prorrogaran sus plazos. En la Novena Reunión de los Estados Partes, celebrada en septiembre de 2019, se concedieron a dos Estados partes cuyos plazos para la limpieza finalizaban en 2020 (Alemania y República Democrática Popular Lao) prórrogas de cinco años, hasta el 1 de agosto de 2025, las primeras de la Convención. Otros dos Estados partes (Chile y Líbano) indicaron que no cumplirían su plazo inicial de 2021 y presentaron solicitudes de prórroga en 2020, en ambos casos por otros cinco años. Estas solicitudes serán examinadas en la Segunda Conferencia de Examen, en noviembre.

40. En total, se prevé que al final de la Segunda Conferencia de Examen, diez Estados partes sigan teniendo pendientes obligaciones de limpieza.

41. Desde la Primera Conferencia de Examen, cinco Estados partes con obligaciones pendientes en virtud del artículo 4 (Afganistán, Croacia, Iraq, Líbano y República Democrática Popular Lao) han facilitado información especialmente detallada, con datos desglosados, sobre las actividades de educación sobre reducción de riesgos. Otros han proporcionado información limitada. La educación acerca de los riesgos sigue

desempeñando un papel fundamental en la protección de los civiles, en particular cuando se imparte en zonas con un índice muy elevado de víctimas o en las que las operaciones de limpieza pueden no ser posibles debido a las hostilidades en curso.

B. Evaluación con respecto a las medidas y objetivos establecidos en el PAD

42. El PAD incluye ocho medidas relacionadas con el desminado y la reducción de riesgos.

43. La medida 3.1 del PAD exige que los Estados partes afectados evalúen la magnitud del problema. Se considera que, al evaluar las labores de aplicación descritas en el PAD, la recuperación de tierras debe efectuarse mediante la cancelación cuando no se encuentren signos de contaminación, teniendo en cuenta las normas, las mejores prácticas y los principios vigentes en materia de recuperación de tierras. El PAD promueve un enfoque de base empírica y subraya que los Estados partes deben “hacer todo lo posible por determinar con claridad la ubicación, el alcance y la magnitud de la contaminación por restos de municiones en racimo en las zonas bajo su jurisdicción o control, sirviéndose, según corresponda y sea necesario, de métodos de reconocimiento”.

44. Desde la Primera Conferencia de Examen, la mayoría de los Estados partes afectados han realizado labores de reconocimiento que proporcionan información más clara sobre el alcance y la magnitud de las zonas contaminadas notificadas. Entre los Estados que han comunicado la realización de reconocimientos empíricos figuran Alemania, el Afganistán, Chile, Croacia, el Iraq, el Líbano, Montenegro y la República Democrática Popular Lao. Ciertamente queda aún mucho por hacer para que los Estados entiendan de manera exacta la verdadera magnitud de la contaminación a nivel mundial. Conocer con mayor claridad la magnitud de la contaminación por restos de municiones en racimo que queda por eliminar permite a las autoridades nacionales estimar con mayor exactitud el tiempo necesario para cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4, tomar decisiones informadas basadas en los datos, entre otras cosas sobre la asignación de prioridad a las operaciones de reconocimiento y limpieza, y mejorar el análisis de riesgos. Es imperativo que los Estados partes con obligaciones en virtud de esta disposición clave del tratado hagan todo lo posible por cumplirlas lo antes posible y, en los casos en que no puedan hacerlo en el plazo establecido, deberán solicitar la prórroga más breve posible. Las solicitudes de prórroga deben basarse en un plan claro para ultimar el cumplimiento de las obligaciones y deben incluir hitos y plazos claros.

45. La medida 3.2 del PAD sitúa en el centro de la Convención la protección de las personas frente a los daños causados por los restos de municiones en racimo. En sus informes presentados en virtud del artículo 7, de los 12 Estados partes afectados por los restos de municiones en racimo, 5 (Bosnia y Herzegovina, Chad, Mauritania, Montenegro y Somalia) proporcionaron información muy limitada acerca de las actividades de educación sobre reducción de riesgos. Alemania y Chile proporcionaron información limitada debido a que su contaminación se limitaba a un campo de tiro militar cercado. Solo fueron 5 (Afganistán, Croacia, Iraq, Líbano y República Democrática Popular Lao) los Estados partes que proporcionaron datos desglosados y detallados sobre este aspecto.

46. La medida 3.3 del PAD pone de relieve la importancia de elaborar un plan de trabajo y dotarlo de recursos para hacer frente a la contaminación por restos de municiones en racimo. Este aspecto se considera esencial para planificar eficazmente las operaciones de reconocimiento y limpieza a fin de cumplir los plazos, y para atraer el apoyo de la comunidad internacional y los donantes. Durante el período que se examina, varios Estados partes afectados han diseñado completas estrategias nacionales para hacer frente a la contaminación a nivel nacional, y la mayoría de ellos han elaborado planes de trabajo operacionales (con diversos niveles de detalle y calidad). Varios Estados afectados declaran destinar recursos nacionales a su aplicación (que van desde limitadas contribuciones nacionales hasta programas financiados íntegramente con fondos nacionales). En la mayoría de los casos, se solicita apoyo financiero internacional para la rápida ejecución de los planes de trabajo. Para esto último podría resultar útil incluir en los informes

presentados en virtud del artículo 7 los progresos realizados en relación con el plan de trabajo, los hitos, los plazos y la asignación de los recursos solicitados.

47. La medida 3.4 del PAD alienta a los Estados partes afectados a que sean inclusivos al diseñar sus medidas de respuesta. Lamentablemente, los Estados partes contaminados con restos de municiones en racimo no han proporcionado sistemáticamente información sobre la inclusión de las comunidades afectadas u otros interesados en el diseño de una respuesta nacional para hacer frente a la contaminación por restos de municiones en racimo y en los programas de educación sobre reducción de riesgos. En las Reuniones de los Estados Partes celebradas durante el período que se examina, los operadores encargados de la lucha antiminas han difundido detalles sobre los esfuerzos de sus programas por incluir a las comunidades afectadas y a las diversas poblaciones. Las investigaciones realizadas por agentes de la sociedad civil en 2019 también indican que las autoridades nacionales y sus asociados en la ejecución en casi dos tercios de los Estados partes afectados declararon haber consultado con todos los grupos, incluidas las mujeres, las niñas, los hombres y los niños, durante las actividades de reconocimiento y de enlace con la comunidad.

48. La medida 3.5 se refiere a la gestión de la información para la realización de análisis, la adopción de decisiones y la presentación de informes. Reconoce la importancia de la gestión de la información como aspecto clave de la planificación y el establecimiento de prioridades en materia de recuperación de tierras, entre otras cosas para determinar qué tierras previamente registradas como contaminadas podrían ser recuperadas por cancelación. La calidad de la información varía, pero resulta positivo observar que se proporciona información razonablemente detallada sobre las zonas contaminadas. Sin embargo, no todos los Estados partes afectados han proporcionado información suficientemente detallada sobre la contaminación por restos de municiones en racimo, y sería beneficioso y de agradecer que este aspecto siguiera mejorando.

49. La medida 3.6 exige a los Estados partes que hayan empleado o abandonado municiones en racimo antes de la entrada en vigor de la Convención que procuren brindar apoyo (en particular recursos técnicos, financieros, materiales y humanos) y prestar asistencia y cooperación a los Estados partes afectados para asegurar la limpieza de las municiones en racimo empleadas o presentes en gran número en el territorio de otro Estado parte. Este aspecto no se evaluó exhaustivamente en el contexto de la labor de la Convención durante el período objeto de examen. Si bien la imposibilidad de someter a seguimiento directo los progresos tal vez podría resolverse en el futuro mediante los informes presentados en virtud del artículo 7, se observa que ha habido indicios de cooperación entre los Estados partes y los Estados no partes. Se trata de un signo positivo que apunta a la existencia de apoyo amplio a la norma que esta medida pretende establecer.

50. La medida 3.7 alienta a los Estados partes a desarrollar prácticas en el contexto de su labor contra la contaminación por restos de municiones en racimo. La Convención ha seguido fomentando el uso de tecnologías eficientes en las labores de reconocimiento y limpieza de los restos de municiones en racimo en el contexto del artículo 4. Concretamente, sigue promoviendo la realización de actividades reconocimiento y limpieza eficientes y de base empírica que se ajusten las mejores prácticas reconocidas internacionalmente, las cuales se recogen en las Normas Internacionales para la Acción contra las Minas (IMAS). Esta labor de promoción tiene como base el entendimiento mundial de que la aplicación eficiente del artículo 4 depende principalmente de reconocimientos de alta calidad para identificar y definir la contaminación confirmada por restos de municiones en racimo, a partir de pruebas directas, y en la posterior limpieza selectiva y prioritaria de la contaminación. Los procesos y procedimientos de liberación de tierras que se ajustan a las IMAS incluyen el reconocimiento sobre los restos de municiones en racimo (conocido como CMRS), un enfoque que depende en gran medida de un reconocimiento técnico, que se ha promovido especialmente en el Asia Sudoriental y que constituye un ejemplo de una técnica innovadora y de base empírica que ha sido adoptado las autoridades nacionales y sus asociados en la ejecución. En todos los casos, las operaciones de reconocimiento y limpieza deben estar respaldadas por una gestión eficaz de la información y por ciclos de financiación eficientes.

51. La medida 3.8 exige la promoción y ampliación de la cooperación. Dado que es difícil diferenciar entre las contribuciones financieras asignadas específicamente a la

limpieza de los restos de municiones en racimo y las asignadas a la limpieza de minas y otros restos explosivos de guerra, no se pueden proporcionar cifras detalladas. Sin embargo, desde 2015 las contribuciones financieras internacionales para las actividades de limpieza aumentaron considerablemente. El *Landmine Monitor* registró que el apoyo internacional para la limpieza y la educación sobre los riesgos ascendió a 218,6 millones de dólares de los Estados Unidos en 2015, a 343,2 millones en 2016, a 395,9 millones en 2017 y a 396,9 millones en 2018. Este aumento de la financiación no se ha repartido equitativamente entre los Estados afectados. Se ha prestado una atención considerable a un número relativamente pequeño de Estados, incluidos algunos Estados que no son partes.

52. Además, se desarrollaron enfoques innovadores, como las coaliciones dedicadas a un país, que contribuyen a una colaboración más centrada y mejor coordinada entre los Estados afectados, los Estados donantes y los operadores (véase la sección dedicada a la cooperación y la asistencia internacionales).

53. En cuanto a los resultados que se esperaban de estas medidas, cabe destacar lo siguiente:

- Aumentó la superficie de tierras de presunto peligro que se recuperaron para fines culturales, sociales, comerciales y de subsistencia. Esto se ha logrado gracias a un recurso más generalizado a los reconocimientos de base empírica (tanto de carácter técnico como no técnico), en consonancia con las IMAS. Esto ha permitido a varios Estados partes afectados cancelar en condiciones de seguridad las zonas que se habían declarado no contaminadas. No resulta fácil determinar en este momento el grado exacto en que las tierras recuperadas se han utilizado para fines culturales, sociales, comerciales y de subsistencia, ya que las evaluaciones de impacto son todavía demasiado escasas en la esfera de la lucha contra las minas.
- Es difícil valorar si los escasos recursos dedicados a la limpieza están mejor dirigidos, debido a los diferentes factores contextuales que influyen en la planificación y la asignación de tareas de limpieza a nivel nacional. Es evidente que los progresos a este respecto varían entre los Estados partes afectados y han dependido en gran medida del grado en que se haya recurrido a los reconocimientos de base empírica para confirmar la contaminación por restos de municiones en racimo antes de efectuar la limpieza. Según Mine Action Review, en ese mismo período, el número de submuniciones despejadas a nivel mundial pasó de más de 120.899 en 2015 (más de 106.863 de ellas en los Estados partes), a 137.544 (más de 113.085) en 2016, y a 153.007 (más de 125.550) en 2017, antes de caer ligeramente a 135.779 (más de 100.455) en 2018.
- En este momento no resulta sencillo valorar cómo han repercutido los progresos en materia de limpieza en una mayor libertad y seguridad en los desplazamientos. Esta es una observación que podría ser de interés para la futura labor de planificación en el contexto de la Convención.
- Por último, el esperado aumento del intercambio de información relacionada con prácticas de limpieza que sean eficaces y económicas, entre otras cosas sobre los aspectos ambientales, de seguridad y de eficiencia, se ha manifestado en el establecimiento de coaliciones dedicadas a un país, así como en otras medidas como los talleres regionales. Ejemplo de ello sería el taller de los Balcanes sobre las labores de reconocimiento y limpieza contra las municiones en racimo y sobre la aplicación del artículo 4 de la Convención, organizado por Noruega y los Países Bajos en noviembre de 2017, que es un buen ejemplo de cómo los coordinadores de los Estados partes en la Convención pueden valerse de su mandato para contribuir a los avances.

C. Dificultades señaladas desde la Primera Conferencia de Examen

54. Durante el período que se examina, se han ido observando varias dificultades a medida que más Estados iban avanzando en la aplicación del artículo 4 de la Convención. Varios Estados partes afectados han indicado que sus esfuerzos se ven obstaculizados por la

falta de recursos o de financiación para cumplir plenamente sus obligaciones dimanantes del artículo 4, incluida la reunión de datos desglosados por sexo y edad. A su vez, esto a menudo disuadía a los donantes de aportar fondos.

55. El interés de los donantes se ha ido centrando cada vez más en las labores de limpieza en situaciones de emergencia humanitaria, de modo que los programas de acción contra las minas en contextos que no son de emergencia han visto reducido el apoyo internacional que reciben. Ello repercute negativamente en el diseño y la ejecución de procesos de reconocimiento y limpieza con buena relación costo-eficacia para esas zonas afectadas, así como de actividades de educación sobre reducción de riesgos. El establecimiento en esas circunstancias de una coalición dedicada a un país ha demostrado ser un instrumento útil para hacer frente a esta situación. Ese colectivo de foros ofrece a los Estados afectados la oportunidad de presentar y debatir las necesidades y sus problemas específicos como país en relación con la aplicación del artículo 4 y de lograr una mayor implicación de los donantes en aras de la obtención de los fondos necesarios.

56. Otra dificultad con que tropiezan algunos Estados partes con obligaciones en virtud del artículo 4 (entre ellos el Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, el Iraq, el Líbano y Mauritania) es el descubrimiento de zonas contaminadas anteriormente desconocidas. En ciertas circunstancias, los operadores han tenido que llevar a cabo tareas de limpieza en zonas urbanas, lo que ha supuesto un reto técnico adicional en entornos operacionales de por sí complejos.

57. Una dificultad que puede plantearse a los Estados que están cerca de cumplir completamente sus obligaciones es que la limpieza se hace cada vez más difícil cuando la contaminación se encuentra en un terreno complicado. Además, en algunos casos, los restos de municiones en racimo están situados en zonas remotas e inseguras, lo cual repercute en la planificación y la asignación de tareas.

58. Otra dificultad que ha afectado a la aplicación del artículo 4 han sido las prioridades nacionales contrapuestas de los Estados partes afectados. Ante las múltiples necesidades que compiten por unos recursos escasos, es cada vez más importante que se refuerce el relato de la Convención a todos los niveles, y que los beneficios socioeconómicos de las actividades de reconocimiento y limpieza sean claros y se comuniquen eficazmente para que las actividades relativas a las minas reciban la atención y la financiación adecuadas en los planos nacional e internacional.

59. Otro elemento clave es evitar las demoras en la planificación, de modo que las actividades de reconocimiento y limpieza se inicien en una fase temprana del plazo inicial de diez años establecido en el artículo 4. El artículo 4 exige que cada Estado parte afectado complete la limpieza, “lo antes posible, y, a más tardar, en un plazo de diez años” a partir de la entrada en vigor del tratado para él. Varios Estados partes afectados han tenido dificultades para iniciar las operaciones de reconocimiento y limpieza, lo que deja poco margen para imprevistos y puede poner en peligro su capacidad de cumplir las obligaciones dimanantes del artículo 4 dentro del plazo de diez años. Existe un claro riesgo de establecer un precedente indeseable si los Estados partes no ponen todo el empeño razonable durante el plazo inicial de limpieza previsto en el artículo 4, pero luego solicitan el período máximo de prórroga de cinco años permitido por la Convención cuando incumplen el plazo original. Es probable que esta observación sea de interés para la labor de la planificación en el contexto de la Convención, y es importante que este riesgo se gestione y se mitigue a través de los mecanismos establecidos de la Convención.

60. En un pequeño número de Estados partes afectados, la difícil situación que atravesaban en materia de seguridad obstaculizó el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del artículo 4, en particular cuando el avance de las operaciones dependía en gran medida de la mejora de la situación de seguridad nacional y regional.

61. Evaluar la aplicación del PAD ha sido difícil debido a que no todos los Estados partes han presentado los informes anuales de transparencia previstos en el artículo 7 y a que la calidad de la información recogida en los informes que se presentaron era muy desigual.

62. Por último, a algunos de los elementos del PAD no se les asignaron indicadores apropiados y, por lo tanto, no son fácilmente mensurables, lo cual constituye una lección que se ha de extraer y servirá de base para la elaboración del Plan de Acción de Lausana.
